PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO Nº 17/1204-0010557-1

PARECER Nº 17.549/19

Procuradoria de Pessoal

EMENTA:

ABONO DE PERMANÊNCIA. DECRETO 53.665/17. QUESTIONAMENTOS. PAGAMENTO RETROATIVO. PRAZO PRESCRICIONAL. SERVIDORES APOSENTADOS.

- 1. No caso concreto que originou a consulta, tendo sido judicializada a matéria e havendo sentença transitada em julgado e em fase de execução não é possível o pagamento administrativo de valores retroativos, por ausência de autorização para tanto no Decreto 53.665/17;
- 2. Quando houve o indeferimento administrativo do pedido da concessão do abono de permanência com base no implemento do tempo para aposentadoria voluntária especial, a data em que este se deu constitui o marco para a adoção de medidas cabíveis frente a negativa administrativa, de forma que decorridos 5 (cinco) anos ou mais entre o indeferimento e a publicação do Decreto 53.665/17 opera-se a prescrição do fundo de direito, não fazendo o servidor jus à implantação em folha do abono de permanência e de pagamento retroativo;
- 3. A prescrição do fundo de direito só ocorre quando o indeferimento foi baseado no entendimento de que **não era juridicamente viável a concessão do abono de permanência com base no implemento do tempo para aposentadoria voluntária especial,** não se aplicando quando o indeferimento se deu apenas pela não implementação do tempo de serviço para a aposentadoria voluntária, não especial, caso em que, preenchidos os requisitos, faz jus o servidor ao abono, devendo ser observado apenas o prazo prescricional previsto no Decreto 53.665/17,ou seja, contabilizados para tanto os 5 (cinco) anos imediatamente anteriores à publicação do Decreto;
- 4. Nos casos em que o requerimento e a concessão do abono de permanência ocorreram antes da publicação do Decreto 53.665/17, **não** havendo indeferimento administrativo do pedido, e, tampouco, o transcurso do prazo prescricional, contabilizados para tanto os 5 (cinco) anos imediatamente anteriores à citada publicação, devem ser pagos un valores retroativos:
- 5. Quando o requerimento de concessão do abono de permanência ocorreu antes da publicação do Decreto 53.665/17, mas o seu deferimento foi posterior, não havendo o transcurso do prazo prescricional, contabilizados para tanto os 5 (cinco) anos imediatamente anteriores à



mencionada publicação, devem ser pagos valores retroativos;

- 6. Na hipótese de aposentadoria do servidor antes da publicação do Decreto 53.665/17, o deferimento ou não do pagamento retroativo do abono de permanência, preenchidas todas as condições legais para o seu deferimento, deverá observar quatro enquadramentos distintos:
- 6.1) faz jus à concessão retroativa do abono de permanência o servidor inativo que: não havia formulado pedido administrativo; assim como o servidor que tinha pedido administrativo pendente de apreciação na data da inativação; ressalvando-se as prestações fulminadas pela prescrição quinquenal prevista no Decreto 53.665/17, contabilizados para tanto os 5 (cinco) anos imediatamente anteriores à sua publicação;
- 6.2) faz jus à concessão retroativa do abono de permanência o servidor inativo que teve pedido administrativo indeferido, porém sem ter ocorrido a prescrição do fundo de direito na data da publicação do Decreto 53.665/17;
- 6.3) **não faz jus à concessão retroativa do abono de permanência** o servidor inativo que teve indeferido pedido administrativo de concessão do abono com base em tempo de aposentadoria voluntária especial, e permaneceu inerte, acarretando **a prescrição do fundo de direito**;
- 7. A Secretaria pode editar Instrução Normativa, desde que em consonância com as orientações da PGE e com a legislação atinente à matéria, a fim de instruir os seus servidores sobre a concessão do abono de permanência.

AUTORA: JANAÍNA BARBIER GONÇALVES

Aprovado em 25 de fevereiro de 2019.



Nome do documento: $FOLHA_IDENTIFICACAO.doc$

Documento assinado porÓrgão/Grupo/MatrículaDataDaniela Elguy LarrateaPGE / GAB-AA / 35043280225/02/2019 08:22:33





PARECER

ABONO DE PERMANÊNCIA. DECRETO 53.665/17.

QUESTIONAMENTOS. PAGAMENTO RETROATIVO.

PRAZO PRESCRICIONAL. SERVIDORES

APOSENTADOS.

- 1. No caso concreto que originou a consulta, tendo sido judicializada a matéria e havendo sentença transitada em julgado e em fase de execução não é possível o pagamento administrativo de valores retroativos, por ausência de autorização para tanto no Decreto 53.665/17;
- 2. Quando houve o indeferimento administrativo do pedido da concessão do abono de permanência com base no implemento do tempo para aposentadoria voluntária especial, a data em que este se deu constitui o marco para a adoção de medidas cabíveis frente a negativa administrativa, de forma que decorridos 5 (cinco) anos ou mais entre o indeferimento e a publicação do Decreto 53.665/17 opera-se a prescrição do fundo de direito, não fazendo o servidor jus à implantação em folha do abono de permanência e de pagamento retroativo;
- 3. A prescrição do fundo de direito só ocorre quando o indeferimento foi baseado no entendimento de que não era juridicamente viável a concessão abono de permanência com base implemento do aposentadoria tempo para voluntária especial, não se aplicando quando o indeferimento se deu apenas pela não implementação do tempo de serviço para a aposentadoria voluntária, não especial, caso em que, preenchidos os requisitos, faz jus o servidor ao abono, devendo ser observado



apenas o prazo prescricional previsto no Decreto 53.665/17,ou seja, contabilizados para tanto os 5 (cinco) anos imediatamente anteriores à publicação do Decreto;

- 4. Nos casos em que o requerimento e a concessão do abono de permanência ocorreram antes da publicação do Decreto 53.665/17, **não havendo indeferimento administrativo do pedido,** e, tampouco, o transcurso do prazo prescricional, contabilizados para tanto os 5 (cinco) anos imediatamente anteriores à citada publicação, devem ser pagos valores retroativos;
- 5. Quando o requerimento de concessão do abono de permanência ocorreu antes da publicação do Decreto 53.665/17, mas o seu deferimento foi posterior, não havendo o transcurso do prazo prescricional, contabilizados para tanto os 5 (cinco) anos imediatamente anteriores à mencionada publicação, devem ser pagos valores retroativos;
- 6. Na hipótese de aposentadoria do servidor antes da publicação do Decreto 53.665/17, o deferimento ou não do pagamento retroativo do abono de permanência, preenchidas todas as condições legais para o seu deferimento, deverá observar quatro enquadramentos distintos:
- 6.1) faz jus à concessão retroativa do abono de permanência o servidor inativo que: não havia formulado pedido administrativo; assim como o servidor que tinha pedido administrativo pendente de apreciação na data da inativação; ressalvando-se as prestações fulminadas pela prescrição quinquenal prevista no Decreto 53.665/17, contabilizados para tanto os 5 (cinco) anos imediatamente anteriores à sua publicação;



- 6.2) faz jus à concessão retroativa do abono de permanência o servidor inativo que teve pedido administrativo indeferido, porém sem ter ocorrido a prescrição do fundo de direito na data da publicação do Decreto 53.665/17;
- 6.3) não faz jus à concessão retroativa do abono de permanência o servidor inativo que teve indeferido pedido administrativo de concessão do abono com base em tempo de aposentadoria voluntária especial, e permaneceu inerte, acarretando a prescrição do fundo de direito;
- 7. A Secretaria pode editar Instrução Normativa, desde que em consonância com as orientações da PGE e com a legislação atinente à matéria, a fim de instruir os seus servidores sobre a concessão do abono de permanência.

O expediente Proa 17/1204-0010557-1 é inaugurado por requerimento de Comissário de Polícia, acerca de parcelas atrasadas atinentes ao Abono de Permanência a que entende fazer jus. Cita o parecer da PGE 16.996/17, por considerar agasalhar seu pedido. Informa que implementou os requisitos para a percepção do benefício pleiteado em 17/08/2011. Salienta que o pagamento do benefício ocorreu desde novembro de 2016. Junta comprovantes.

Em atenção à requisição, o servidor interessado anexou aos autos a decisão judicial e certidão de trânsito em julgado do processo 001/3130055904-2, que lhe concedeu o direito ao Abono Permanência, às fls. 30/2.

O ato de concessão do Abono de Permanência foi publicado no D.O.E., em 24/08/2017, equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária, a contar da data em que implementou trinta anos de serviço e vinte anos de atividade policial, em cumprimento à decisão judicial que transitou em julgado em 15/09/2016.



O expediente foi encaminhado para a SEFAZ, objetivando a verificação de pagamentos de valores retroativos referentes ao abono de permanência deferido judicialmente, considerando que a decisão com trânsito em julgado foi atendida no processo nº 16/1400-0028156-8. Em resposta, a SEFAZ informa que o abono de permanência foi pago a contar do trânsito em julgado e os períodos anteriores serão pagos por precatório. Dessa decisão teve ciência o interessado e insurgiu-se apresentando pedido de reconsideração, com fulcro no Parecer 16.996/17 da PGE. Assevera o servidor que, em caso de deferimento, de pronto pleiteará a extinção do Processo nº 001//3.13.0055904-2, mediante renúncia ao título executivo judicial.

Novamente, manifesta-se o servidor, agora, ao Secretário de Administração, expondo e reiterando suas razões, no que tange a eventual renúncia ao título executivo, dependendo da decisão da Administração, no tocante a valores e modo de pagamento, a título de abono de permanência. Pugna pelo envio do expediente à PGE, o que foi acolhido pelo Departamento de Administração de Policial Divisão de Pessoal Serviço de Processamento de Vantagens.

Sobreveio Informação ASJUR/SMARH nº 949/18, destacando que relativamente a pedidos de abono permanência de policiais civis, a PGE, diante do julgamento do ARE 954.408 pelo STF, em sede de Repercussão Geral, exarou o Parecer n. 16.996/17, aduzindo ser inaplicável a data do requerimento como momento inicial para pagamento do abono de permanência, que será devido a contar da data do preenchimento das condições para a aposentadoria voluntária, respeitada a prescrição quinquenal.

Ao final, a Assessoria sugere a aplicação da orientação firmada no aludido Parecer da PGE e destaca a necessidade de verificar a existência de ação judicial, com a mesma causa de pedir, sendo que no caso concreto encontra-se em fase de execução de sentença. Pontua que o servidor deverá anexar ao expediente a certidão de homologação de desistência da ação ou, na hipótese dos autos, de renúncia ao título executivo, caso pretenda o deferimento de seu pedido pela Administração.

Exsurge nova Informação da ASJUR/SMARH nº 1216/18, destacando que o abono de permanência era concedido aos servidores a contar da data da protocolização do requerimento administrativo, situação que foi alterada com o advento do Decreto 53.665/17.



Assevera, ainda, que tal pedido oriundo de policial civil sempre ensejou discussão, haja vista a categoria possuir direito à aposentadoria especial e o deferimento do abono de permanência ser vinculado às espécies de aposentadoria previstas no § 19 do art. 40 da Constituição Federal, sem remissão a este tipo de inativação, razão pela qual, nesses casos o pedido administrativo era indeferido, devido à ausência de comprovação dos pressupostos para a concessão da vantagem.

Cita, ainda, que a concessão do abono foi negada em 2001 (SPI nº 030848-1204/11-8), consoante informação do RHE, à fl. 16.

Por fim, aduz que o entendimento expresso no Parecer n. 16.996/17, que revisou o Parecer n. 15.474/11, foi consolidado no Decreto 53.665/17, apontando como termo inicial do pagamento do abono o momento em que o servidor implementou os requisitos para a concessão da aposentadoria voluntária, afastando a necessidade de requerimento administrativo, respeitada a prescrição quinquenal, bem como refere que a Procuradora do Estado Dra. Cristina Machado, em reunião realizada em 30.11.2017, orientou que a prescrição deveria ser contada 5 (cinco) anos para trás da data da publicação do aludido Decreto, nos casos em que o servidor teve seu pedido inicialmente negado e, após o Decreto nº 53.665/2017 ingressa com novo pedido de pagamento de valores retroativos, como é o caso concreto.

A fim de formalizar a orientação contida naquela ata de reunião, sugere a remessa dos autos à PGE formulando os seguintes questionamentos:

- "a) Qual o termo inicial da contagem da prescrição quinquenal, para o pagamento dos valores retroativos do abono de permanência?
- b) Nos casos em que o requerimento e a concessão do abono de permanência foram antes do Decreto 53.665/17, devem ser pagos valores retroativos?
- c) Se o requerimento foi antes do Decreto e a concessão do abono foi depois, devem ser pagos os valores retroativos?
- d) Nos casos em que o servidor tiver feito o requerimento e se aposentado antes do Decreto 53.665/17 e, posteriormente, requerer o pagamento dos valores retroativos, devem ser pagos? Por exemplo: servidor ingressou com pedido administrativo em 2015 (com base no Decreto 43.218/2004) e teve seu requerimento indeferido. Em 2016 o servidor se aposentou. Em 2017, após a



publicação do Decreto 53.665/17, requereu o pagamento dos valores retroativos, com base no novo regramento.

- e) E na mesma situação acima, se o servidor, já aposentado, não tiver feito o requerimento administrativo antes, a orientação é a mesma?
- f) No tocante à forma de se regulamentar a questão administrativamente, no âmbito da SMARH, questiona-se acerca da viabilidade de ser feita por meio de **Instrução Normativa.**"

Realizados os procedimentos de praxe, foi o expediente encaminhado a esta Casa e, de ordem do Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos, foi a mim distribuído, para exame e apreciação.

É o relatório.

A presente consulta está relacionada à concessão retroativa ou não do abono de permanência que, como foi assentado nos Pareceres 16.996/17 e 17.324/18, tem as suas hipóteses de concessão previstas no artigo 40, §§ 4º e 19, da Constituição Federal, nos artigos 2º, § 5º, e 3º, § 1º, da Emenda Constitucional 41/03, no artigo 6º da Emenda Constitucional 41/03 ou do artigo 3º da Emenda Constitucional 47/05, sendo assim definido no primeiro Parecer referido, *verbis*:

"Portanto, o abono de permanência é um incentivo pecuniário, no valor equivalente ao da contribuição previdenciária descontada do servidor, devido pelo ente empregador (União, Estados, Distrito Federal ou Municípios) aos servidores efetivos que já tenham reunido as condições para a aposentadoria voluntária, mas optam por continuar trabalhando no serviço público, e sua percepção perdura até que o servidor opte por se aposentar ou até que complete as exigências para aposentadoria compulsória. Objetiva, assim, motivar o servidor a permanecer em atividade, o que também interessa à Administração, na medida que a inativação lhe impõe gasto duplo: com os proventos do servidor e com os vencimentos daquele que vier a substituí-lo. E ainda que se considere que não se opere a substituição, há prejuízo para a sociedade, que terá uma diminuição na oferta do serviço público prestado."

Até a edição do Parecer 16.996/17, aprovado em 02/05/17, a orientação administrativa, lastreada no disposto no Decreto 43.218/04, era no sentido de que o abono de permanência deveria ser concedido a partir do requerimento administrativo, tendo sido



modificada para definir que a concessão deve se dar a contar da implementação dos requisitos para aposentadoria voluntária, *verbis*:

APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA ESPECIAL. ABONO DE PERMANÊNCIA. POSSIBILIDADE. REVISÃO DA JURISPRUDÊNCIA ADMINISTRATIVA QUE SE IMPÕE EM RAZÃO DO JULGAMENTO DO ARE 954.408 PELO STF EM SEDE DE REPERCUSSÃO GERAL. REVISÃO DOS PARECERES 14.283/05 E 15.474/11. REITERAÇÃO DO PARECER 16.368/14. DESNECESSIDADE DO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO E SUA INAPLICABILIDADE COMO TERMO INICIAL DO BENEFÍCIO. REVISÃO DOS PARECERES 14.129/04, 14.233/05 E 16.229/14, BEM COMO DA INFORMAÇÃO 061/13/PP. DATA DO PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS PARA A CONCESSÃO DA APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA COMO TERMO INICIAL. DEVE, PORÉM, A ADMINISTRAÇÃO, PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO BENEFÍCIO, VERIFICAR O PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS PARA A CONCESSÃO DA APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA.

Em conclusão, reiterando-se o PARECER 16.368/14, sugere-se a revisão dos Pareceres 14.283/05 e 15.474/11, a fim de se reconhecer o direito à percepção do abono de permanência aos servidores que preencham os requisitos para a concessão da aposentadoria especial prevista no §4º do art. 40 da Constituição Federal. Ainda, sugere-se a revisão dos Pareceres 14.129/04, 14.233/05 e 16.229/14, bem como da Informação 061/13/PP, com o escopo de não mais se considerar necessário (embora não vedado, se assim se entender mais conveniente para fins de organização administrativa) o requerimento administrativo, bem como inaplicável a data do aludido requerimento como momento inicial para pagamento do abono de permanência, que será devido a contar da data do preenchimento das condições para a aposentadoria voluntária, respeitada a prescrição quinquenal, sendo, porém, implantado somente após a verificação, pela Administração, do efetivo atendimento dos critérios para a inativação voluntária, sendo responsabilidade do servidor efetuar a correta averbação de seu tempo de serviço."

Como se vê, antes da supracitada mudança na orientação jurídicoadministrativa, o requerimento administrativo era um dos requisitos indispensáveis para a concessão do abono de permanência, sendo inclusive o marco inicial para o início do pagamento.

Ocorre que com a alteração do entendimento da Administração,



consubstanciada no Parecer 16.996/17 e no Decreto 53.665/17, publicado em 08.08.2017, que alterou a redação do Decreto 43.218/04, torna-se importante analisar o prazo prescricional para o pagamento retroativo do abono de permanência, assim dispondo o aludido Decreto:

"Art. 1º Fica alterado o Decreto nº 43.218, de 12 de julho de 2004, que dispõe sobre a concessão de abono de permanência, instituído pelo artigo 40, § 19, da Constituição Federal, conforme segue:

I – o parágrafo único do art. 1º passa a vigorar com a seguinte redação:

Parágrafo único. A concessão de abono de permanência dar-se-á a contar da data em que o servidor implementar os requisitos para a concessão da aposentadoria voluntária de que trata o "caput" deste artigo, respeitada a prescrição quinquenal, e após a verificação pela Administração do efetivo atendimento aos critérios para a inativação voluntária.

II – acrescenta parágrafo único ao art. 3º, com a seguinte redação:

Parágrafo único. O pedido de averbação de tempo de serviço/contribuição relativo a tempo estranho à Administração Pública Estadual e a juntada da respectiva documentação comprobatória são de responsabilidade exclusiva do próprio servidor interessado."

E, como visto, a Procuradoria Previdenciária orientou a Administração a contar o prazo prescricional de 5 (cinco) anos para atrás da publicação no DOE do Decreto 53.665/17.

Contudo, deve-se ter em mente que no que concerne à Administração Pública a prescrição regula-se pelo Decreto nº 20.910/32, de cujo teor destacamos:

Art. 1º 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.

Art. 2º Prescrevem igualmente no mesmo prazo todo o direito e as prestações correspondentes a pensões vencidas ou por vencerem, ao meio soldo e ao montepio civil e militar ou a quaisquer restituições ou diferenças.

Art. 3º Quando o pagamento se dividir por dias, meses ou anos, a prescrição atingirá progressivamente as prestações à medida que completarem os prazos estabelecidos pelo presente decreto.



E, no caso da Administração Estadual incidem, ainda, as disposições dos artigos 172, I, e 173, ambos da Lei 10.098/94, *verbis:*

"Art. 172 - O direito de requerer prescreve em:

- I 5 (cinco) anos, quanto aos atos de demissão e cassação de aposentadoria ou de disponibilidade, ou que afetem interesses patrimoniais e créditos resultantes das relações de trabalho;
- II 120 (cento e vinte) dias nos demais casos, salvo quando, por prescrição legal, for fixado outro prazo.
- § 1º -O prazo de prescrição será contado da data da publicação do ato impugnado ou da data da ciência pelo interessado, quando o ato não for publicado.
- § 2º -O pedido de reconsideração e o de recurso, quando cabíveis, interrompem a prescrição administrativa."

"Art. 173 - A prescrição é de ordem pública, não podendo ser relevada pela Administração."

Ocorre que a Lei 10.098/94 é omissa quanto ao termo inicial da prescrição quando o requerente apenas postula o exercício de um direito, o que ensejou o enfrentamento do tema no Parecer 17.288/18, *verbis*:

"Note-se que a Lei Complementar 10.098/94, em seu art. 172, reproduz o teor do *caput*, dos incisos e do parágrafo único do art. 110, da Lei 8.112/90.

No que se refere ao termo inicial da prescrição quando o requerente não está impugnando um ato administrativo, mas apenas postulando o exercício de um direito, há omissão nas leis supracitadas, razão pela qual, na esfera federal, prevalece o entendimento externado na referida Nota Informativa nº. 37/2012, no sentido de que deve ser aplicada, por analogia, a regra prevista no art. 66 da Lei 9.784/99, que regula o processo administrativo federal:

" . . .

30. Quanto ao termo *a quo* do prazo, há de se observar que o legislador não contemplou no parágrafo único as hipóteses em que não está impugnando um ato praticado pela Administração Pública, mas meramente manifestando o interesse em exercer um direito, *in casu*, o da recondução.



- 31. Trata-se de uma omissão gritante, que pode ser superada mediante a aplicação análoga da regra geral do processo administrativo federal, encartado no art. 66 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, de que os prazos devem ser contados a partir da cientificação oficial do ato.
- 32. Assim, ao meu aviso, o prazo de 120 (cento e vinte) dias para se postular a recondução se inicia com a publicação na imprensa oficial do ato que declarou a inabilitação do interessado no estágio probatório referente ao novo cargo inacumulável e, conseqüentemente, dele o exonerou."

Entretanto, não há no Estado do Rio Grande do Sul lei que regule o processo administrativo estadual, de forma que se aplica ao caso o Princípio da *Actio Nata*, segundo o qual o termo *a quo* da prescrição tem início com o nascimento da pretensão, ou seja, no caso em tela, o termo inicial deve ser contado a partir da cientificação oficial do ato de desligamento, o qual se deu com o encaminhamento ao interessado de cópia da Portaria 90/2017, recebida por AR em 24.02.17, conforme foi informado pelo Poder Legislativo Municipal de Novo Hamburgo (doc. em anexo), uma vez que não houve publicação em veículo oficial da referida Portaria."

E, no caso da concessão do abono de permanência, independente do entendimento administrativo sobre o termo *a quo* para a sua concessão, não há dúvida de que a pretensão nasce com a implementação dos requisitos para a aposentadoria voluntária e que o protocolo do requerimento administrativo (requisito obrigatório antes do Parecer 16.996/17 e, agora, facultativo), suspende a prescrição.

Nessa senda, a orientação da Procuradora do Estado, Dra. Cristina Machado, afigura-se correta em relação àqueles servidores que não haviam formulado requerimento administrativo ou para aqueles que aguardavam a decisão administrativa (estando suspensa a prescrição), casos nos quais é devido o pagamento até o limite de 5 (anos) antes da publicação do Decreto, incidindo a Súmula 85 do Superior Tribunal de Justiça, *verbis*:

"Nas relações jurídicas de trato sucessivo em que a Fazenda Pública figure como devedora, **quando não tiver sido negado o próprio direito reclamado**, a prescrição atinge apenas as prestações vencidas antes do qüinqüênio anterior à propositura da ação."



Para aqueles, contudo, que tiveram o requerimento de concessão indeferido administrativamente deve-se analisar se houve ou não a prescrição do fundo de direito, pois com a negativa da Administração começa a correr o prazo de 5 (anos) para o servidor impugnar judicialmente a decisão, sob pena de caducar o seu direito.

E, nessa linha, não se pode olvidar que há disposição expressa no artigo 173 da Lei 10.098/94 no sentido de que "A prescrição é de ordem pública, não podendo ser relevada pela Administração."

Sobre o instituto da prescrição e a sua aplicabilidade na seara administrativa é oportuno colocionar parte do Parecer 17287/18, *verbis:*

"PEDIDO DE RETIFICAÇÃO DE ASSENTAMENTOS FUNCIONAIS REFERENTES A PERÍODOS AQUISITIVOS DE FÉRIAS. PRESCRIÇÃO ADMINISTRATIVA. INCIDÊNCIA.

. . .

6.O direito a férias, assim, não se caracteriza como um direito potestativo, como se percebe da legislação transcrita. Em texto clássico, Agnelo Amorim Filho afirma que "a principal característica dos direitos potestativos é o estado de sujeição que o seu exercício cria para outra ou outras pessoas, independentemente da vontade dessas últimas, ou mesmo contra sua vontade" (Agnelo Amorim Filho, Critério científico para distinguir a prescrição da decadência e para identificar as ações imprescritíveis. Revista de Direito Processual Civil. São Paulo, v. 3º, p. 95-132, jan./jun. 1961).

7.Pelo contrário, no caso do direito a férias há todo um regramento administrativo condicionante do referido direito, no que tange aos requisitos para o seu gozo, pagamento, e, inclusive, situações que acarretam a perda de tal direito, como pelo não gozo tempestivo. Vale, a propósito, reiterar o disposto no artigo 71, retrocitado, segundo o qual "Por absoluta necessidade de serviço e ressalvadas as hipóteses em que haja legislação específica, as férias poderão ser acumuladas até o máximo de dois períodos anuais".

. . .

12.De igual modo, o referido ato administrativo, além de unilateral, incide e tem reflexos sobre a esfera patrimonial do servidor, originando efeitos diversos e, quiçá, eventuais prejuízos, como alegado no presente processo, o que o torna sujeito a eventual desfazimento e, igualmente, sujeito à prescrição administrativa.



13.De fato, a noção de prescritibilidade traz ínsita a ideia da segurança jurídica que a todos deve ser assegurada, inclusive à Administração Pública, devendo ser entendida a prescritibilidade como regra geral; a imprescritibilidade, ao contrário, é a exceção, devendo constar expressamente da lei.

14. Nesta esteira, oportuna a doutrina de Di Pietro:

Nesses casos, como em outros semelhantes, em que o prazo é estabelecido em benefício da própria Administração, para bom andamento dos serviços públicos, nada impede que ela conheça de recursos extemporâneos, desde que constate assistir razão ao interessado; isto porque, no exercício da função de tutela da legalidade, a Administração pode e deve, até mesmo sem provocação do administrado, rever os seus atos ilegais, até com o objetivo de evitar demandas judiciais inúteis, que poderão terminar com decisão a ela desfavorável.

Essa possibilidade, no entanto, deixa de existir quando já ocorreu a prescrição judicial porque, nesse caso, a apreciação do recurso pela Administração viria constituir ofensa à estabilidade das relações jurídicas que o legislador quis proteger com a fixação de prazo prescricional. O reconhecimento de um direito, nessas circunstâncias, significaria liberalidade da Administração em face de um interesse público do qual ela não pode dispor.

(...)

Desse modo, prescrita a ação na esfera judicial, não pode mais a Administração rever os próprios atos, quer por iniciativa própria, quer mediante provocação, sob pena de infringência ao interesse público na estabilidade das relações jurídicas. (DI PIETRO, MARIA SYLVIA. Direito Administrativo.10ª ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 1998, pp. 496-497)

E o do Parecer nº 17.230/18, por seu turno, assenta a orientação de inviabilidade de se indultar a prescrição na seara administrativa, salvo autorização legal:

"

Portanto, se existe um direito no patrimônio funcional do servidor, prescrevem apenas as prestações; todavia, negado o próprio direito, o transcurso do lapso prescricional - cinco anos - a partir desse fato impede que seja retomada a relação jurídica negada ou desconstituída. E esta última hipótese é que se flagra no caso em exame, em que o interessado pretende a



alteração do seu enquadramento inicial - única hipótese que poderia acarretar modificação em sua situação atual -, ou seja, o reconhecimento de seu direito à modificação de situação jurídica fundamental, sendo que apenas em razão dela adviria o direito à percepção remuneratória, de modo que inafastável a prescrição do fundo de direito.

De outro lado, inviável seja a prescrição relevada pela Administração, uma vez que a eventual renúncia à prescrição demanda autorização legislativa específica, conforme explicitado no já mencionado PARECER 11.943/97 e reconhecido também pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 80.153, em que restou assentado ser "incensurável a tese de que a renúncia da prescrição em favor da Fazenda Pública só possa fazer-se por lei."

Nesse diapasão, se a orientação jurídico-administrativa em vigor à época não autorizava a concessão do abono de permanência quando implementado o tempo de serviço necessário para a aposentadoria voluntária especial, restando indeferido administrativamente o pedido, cabia ao servidor insurgir-se contra tal decisão.

E aqui deve-se ser aclarado que a posição dessa Equipe tem sido, reiteradamente, no sentido de que a revisão de orientação jurídico-administrativa não projeta efeitos para o passado (Pareceres 14.980/2008, 15.287/2010, 15.493/2011 e 17.299/18), sendo pertinente colacionar parte do Parecer 14.980/08, o qual bem elucida o papel das orientações traçadas pela PGE à Administração, *verbis*:

"MAGISTÉRIO ESTADUAL. ALTERAÇÃO DE NÍVEL. ORIENTAÇÃO JURÍDICA DA PGE. REVISÃO. INCIDÊNCIA SOBRE SITUAÇÕES FUNCIONAIS CONSTITUÍDAS SOB A VIGÊNCIA DE PARECER 14072/04, REFORMULADO PELO PARECER 14472/06, CONSEQÜÊNCIAS.

"Em um primeiro momento, instada, esta Casa manifestou-se no sentido da viabilidade de promover-se a progressão funcional de tais servidores quando obtivessem titulação em nível de pós-graduação. Após, ante posição assentada da justiça estadual; tal postura foi revista, passando-se a entender em sentido contrário, ou seja, pela impossibilidade de o professor estadual progredir diretamente do nível 3 para o nível 6 da carreira do magistério.



A questão que se põe, então, diz com os efeitos que se produzem ante tal mudança de orientação jurídica posta pelo órgão constitucional de consultoria jurídica do ente público.

Para solver tal interrogação parece-nos que se deve partir da forma legal que marca a ação do Estado. Ou seja: toda atuação do ente público deve se dar sob o signo da legalidade e, portanto, não lhe é reconhecido agir diferentemente sob pena de produzir atos viciados quanto à sua validade.

Por outro lado, há que se considerar, ainda, que toda a atuação sob a pauta da norma jurídica imprescinde da sua explicitação hermenêutica. Dito de outra forma, o texto da norma não se dá a conhecer de forma imediata ou sem a intermediação do intérprete. Assim sendo, a edição de PARECER por parte deste órgão consultivo vem ao encontro do objetivo de constituir o significado da norma jurídica e, com isso, viabilizar a ação estatal sob o signo da legalidade.

Deste modo, a atuação do gestor público, com base na lei, vem acompanhada do processo de interpretação da norma jurídica, através do qual se torna viável a prática de atos administrativos que se conectam com o sentido que a lei conforma e que é verificado pelo intérprete.

A norma advém do texto normativo interpretado. Tal assertiva implica compreender que a ação administrativa legal é aquela que se conforma com a pauta presente no texto legal interpretado.

A PGE/RS atuando como intérprete da lei na sua tarefa de consultoria aos órgãos públicos promove, assim, a concretização do sentido do texto da lei e, com isso, orienta a ação estatal.

....

Como conseqüência, questiona-se acerca da incidência ou não da orientação revisora àquelas situações jurídicas que se consolidaram sob a égide da orientação revisada.

Tenho, pelo que foi dito acima, que sendo a norma jurídica aquela que emerge da ação interpretativa do texto legal, o ato jurídico levado a cabo pela Administração Pública com fundamento na lei interpretada constitui-se como uma prática administrativa que está subsumida na legalidade exigida pelo princípio constitucional incidente nas práticas de gestão pública. Como conseqüência estes mesmos atos produziram seus efeitos e consolidaram situações e posições jurídicas que agora não podem ser simples e objetivamente desconstituídas ou terem sua validade questionada, o que implicaria na sua revisão e conseqüente retorno dos servidores à posição pretérita.



As questões que se põem não dizem respeito apenas e tão-só à estabilidade das situações jurídicas pelo decurso do tempo ou da posição subjetiva do beneficiário. Aqui, o que importa sobretudo é a compreensão efetiva do significado do texto normativo, a qual dá suporte à legalidade das práticas públicas realizadas sob os limites então postos.

Dessa forma, aqueles servidores que obtiveram progressão funcional sob os auspícios da orientação contida no PARECER 14072/04 têm a sua situação funcional alicerçada em ato jurídico editado em conformidade com a norma que foi retirada do texto legal pela hermenêutica que se lhe promoveu. Os atos então promovidos tinham por suporte tal interpretação, não se lhes podendo atribuir qualquer vício que macule sua integridade, não sendo sequer questionados em sede judicial, como seria adequado ante a desconformidade da Administração.

Assim, enfrentando a primeira questão antes transcrita, há que se lhe dar resposta negativa, partindo do pressuposto de que a norma hermeneuticamente construída deu, à época, suporte legal para os atos de promoção levados a cabo pelo gestor público competente.

..."

Assim, a revisão do posicionamento administrativo não produz efeitos retroativos em relação aos requerimentos que já haviam sido indeferidos para a concessão do abono de permanência quando implementado o tempo de serviço necessário para a aposentadoria voluntária especial, mormente, porque costuma ser calcada em alteração legislativa ou na evolução e na solidificação, ao longo dos anos, do entendimento jurisprudencial.

Nessa linha, a data do indeferimento do requerimento administrativo de concessão do abono de permanência quando implementado o tempo de serviço necessário para a aposentadoria voluntária especial, constitui o marco para a adoção de medidas cabíveis frente a negativa administrativa, de forma que decorridos 5 (cinco) anos ou mais entre tal indeferimento e a publicação do Decreto 53.665/17 resta caracterizada a prescrição do fundo de direito, não tendo este normativo o condão de afastá-la por tratar-se de um interesse público do qual o Administrador não pode dispor.

Nesse sentido, colaciona-se as seguintes decisões:



"APELAÇÃO CÍVEL. SERVIDOR PÚBLICO INATIVO. POLÍCIAL CIVL. INDEFERIMENTO DE APOSENTADORIA ESPECIAL. INDENIZAÇÃO. LEI COMPLEMENTAR LC 51/85. PRETENSÃO INDENIZATÓRIA EM VALOR EQUIVALENTE À REMUNERAÇÃO PELO DIAS TRABALHADOS. Hipótese em que indeferido no ano de 2004 o pedido administrativo de concessão de aposentadoria especial ao autor, formulado com fulcro no art. 1º, I, da LC 51/85, restando, assim, fulminada pela prescrição do fundo de direito a pretensão indenizatória aforada no ano de 2013, sob o fundamento de o autor permaneceu indevidamente na ativa a despeito de já ter atendido, à época do pedido administrativo, requisito temporal para sua jubilação, visto que decorridos mais de 05 anos entre o ato apontado como lesivo e o ajuizamento da demanda. Extinção do feito com fundamento no art. 487, II, do CPC/15. Extinguiram o feito. Unânime. (Apelação Cível Nº 70073694069, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alexandre Mussoi Moreira, Julgado em 19/07/2017)

RECURSO INOMINADO. MUNICÍPIO DE GAURAMA. EXONERAÇÃO DO SERVIDOR. PRETENSÃO À REVISÃO DO ATO ADMINISTRATIVO. PRESCRIÇÃO DO FUNDO DE DIREITO. Deve ser mantida a sentença que julgou extinto o processo, com resolução do mérito, reconhecendo a prescrição do fundo de direito, porquanto o marco temporal inicial da contagem do prazo prescricional se deu, no caso dos autos, em 2009, quando o autor teve ciência do indeferimento do pedido administrativo de reintegração ao cargo. Ademais, não cabe falar em imprescritibilidade, porquanto a natureza da ação em comento não é meramente declaratória, haja vista implicar ao demandado uma obrigação de fazer, com carga condenatória (reintegração ao cargo e pagamento de remunerações retroativas). RECURSO INOMINADO DESPROVIDO. (Recurso Cível Nº 71006486153, Segunda Turma Recursal da Fazenda Pública, Turmas Recursais, Relator: Rosane Ramos de Oliveira Michels, Julgado em 29/03/2017)

APELAÇÃO CÍVEL. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. MUDANÇA DE NÍVEL. PRESCRIÇÃO DO FUNDO DE DIREITO. 1. A partir do indeferimento do pedido administrativo é que surgiu a pretensão à desconstituição judicial de tal ato administrativo e consequente reconhecimento do alegado direito à mudança de nível. 2. Demanda ajuizada quando já decorrido o prazo de cinco anos, previsto no art. 1º do Decreto nº 20.910/32, da data do ato administrativo que expressamente negou o direito aqui vindicado. 3. Sentença de improcedência na origem. APELAÇÃO DESPROVIDA. (Apelação Cível Nº 70069960821, Quarta Câmara



Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em 14/12/2016)"

Contudo, deve-se ressalvar que se o servidor, posteriormente ao indeferimento da concessão do abono de permanência com base no tempo de serviço necessário para a aposentadoria voluntária especial, implementou o tempo de serviço, não especial, para a aposentadoria voluntária, faz jus à concessão do abono em questão, desde que não decorrido o prazo prescricional, contabilizados para tanto os 5 (cinco) anos imediatamente anteriores à publicação do Decreto 53.665/17.

Com relação ao pagamento retroativo de abono de permanência aos servidores que se aposentaram antes da publicação do Decreto 53.665/17, há, na linha do anteriormente exposto, quatro situações possíveis: 1) os que não haviam formulado pedido administrativo; 2) os que tinham pedido administrativo pendente de apreciação na data da inativação; 3) os que tinham pedido administrativo indeferido, porém sem ter ocorrido a prescrição do fundo de direito na data da publicação do supracitado normativo; 4) e aqueles tinham pedido administrativo indeferido, com o implemento da prescrição do fundo de direito na data da publicação do Decreto em comento.

Pois bem.

Os inativos enquadrados nas três primeiras hipóteses, s.m.j, fazem jus à concessão retroativa do abono de permanência, , uma vez que, por óbvio, antes da aposentadoria eram servidores titulares de cargos efetivos, e, portanto no período entre a implementação dos requisitos para a aposentadoria voluntária e, desde que não decorrido o prazo prescricional, contabilizados para tanto os 5 (cinco) anos imediatamente anteriores à publicação do Decreto 53.665/17, preenchiam as condições previstas no normativo.

Contudo, na quarta hipótese, ou seja, quando antes da inativação do servidor já havia ocorrido o indeferimento do pedido administrativo, permanecendo o servidor inerte, de forma que já implementada a prescrição do fundo de direito na data da publicação do Decreto em comento, nenhum valor lhe é devido a título de abono de permanência na forma da, já referida, orientação dos Pareceres 17287/18 e 17.230/18.



como se depreende da leitura do art. 40, § 19, da Constituição Federal,

verbis:

"Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

§ 19. O servidor de que trata este artigo que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas no § 1º, III, a, e que opte por permanecer em atividade fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no § 1º, II. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)"

Assim, o servidor aposentado não mais titula cargo efetivo, de forma que se abriu mão de requerer a concessão do abono de permanência, optando por aposentarse, não pode ser albergado pelo disposto em Decreto posterior a sua inativação.

E, com mais razão, não faz jus o servidor aposentado a qualquer pagamento retroativo quando teve o seu requerimento de concessão de abono de permanência indeferido enquanto estava em atividade e deixou de se insurgir contra esse indeferimento.

Por derradeiro, no que tange ao caso concreto que originou a abertura do presente PROA, ainda que não tenha sido objeto da consulta formulada, cumpre observar que o servidor interessado tem a seu favor sentença transitada em julgado, já tendo sido implantado em folha o pagamento do abono de permanência e estando em fase de execução os valores retroativos não prescritos, os quais serão oportunamente pagos por Reguisição de Pequeno Valor-RPV ou Precatório, conforme o valor.

Importante observar que o artigo 775 do CPC assegura ao exequente o direito de desistir da execução, mas isso não lhe dá o direito de receber qualquer pagamento administrativamente, pois a matéria foi judicializada e, conforme observado no



Parecer 15.763/12, dentre outros, em que pese a independência entre as esferas judicial e administrativa, a coisa julgada deve ser cumprida pela Administração.

E, em fase de execução judicial, os pagamentos efetuados pela Fazenda Pública devem se submeter à sistemática do precatório ou da RPV e, gize-se, não há no Decreto 53.665/17 qualquer previsão de pagamento administrativo para servidores que comprovem a desistência de execuções judiciais, de forma que a pretensão do servidor interessado deve ser indeferida, não havendo que se falar em comprovação da desistência do título executivo para possibilitar o pagamento administrativo.

Ante ao exposto, conclui-se que:

- 1. No caso concreto que originou a consulta, tendo sido judicializada a matéria e havendo sentença transitada em julgado e em fase de execução não é possível o pagamento administrativo de valores retroativos, por ausência de autorização para tanto no Decreto 53.665/17;
- 2. Quando houve o indeferimento administrativo do pedido da concessão do abono de permanência com base no implemento do tempo para aposentadoria voluntária especial, a data em que este se deu constitui o marco para a adoção de medidas cabíveis frente a negativa administrativa, de forma que decorridos 5 (cinco) anos ou mais entre o indeferimento e a publicação do Decreto 53.665/17 opera-se a prescrição do fundo de direito, não fazendo o servidor jus à implantação em folha do abono de permanência e de pagamento retroativo;
- 3. A prescrição do fundo de direito só ocorre quando o indeferimento foi baseado no entendimento de que **não era juridicamente viável a concessão do abono de permanência com base no implemento do tempo para aposentadoria voluntária especial,** não se aplicando quando o indeferimento se deu apenas pela não implementação do tempo de serviço para a aposentadoria voluntária, não especial, caso em que, preenchidos os requisitos, faz jus o servidor ao abono, devendo ser observado apenas o prazo prescricional previsto no Decreto 53.665/17,ou



seja, contabilizados para tanto os 5 (cinco) anos imediatamente anteriores à publicação do Decreto;

- 4. Nos casos em que o requerimento e a concessão do abono de permanência ocorreram antes da publicação do Decreto 53.665/17, **não havendo indeferimento administrativo do pedido**, e, tampouco, o transcurso do prazo prescricional, contabilizados para tanto os 5 (cinco) anos imediatamente anteriores à citada publicação, devem ser pagos valores retroativos:
- 5. Quando o requerimento de concessão do abono de permanência ocorreu antes da publicação do Decreto 53.665/17, mas o seu deferimento foi posterior, não havendo o transcurso do prazo prescricional, contabilizados para tanto os 5 (cinco) anos imediatamente anteriores à mencionada publicação, devem ser pagos valores retroativos;
- 6. Na hipótese de aposentadoria do servidor antes da publicação do Decreto 53.665/17, o deferimento ou não do pagamento retroativo do abono de permanência, preenchidas todas as condições legais para o seu deferimento, deverá observar quatro enquadramentos distintos:
- 6.1) faz jus à concessão retroativa do abono de permanência o servidor inativo que: não havia formulado pedido administrativo; assim como o servidor que tinha pedido administrativo pendente de apreciação na data da inativação; ressalvando-se as prestações fulminadas pela prescrição quinquenal prevista no Decreto 53.665/17, contabilizados para tanto os 5 (cinco) anos imediatamente anteriores à sua publicação;
- 6.2) faz jus à concessão retroativa do abono de permanência o servidor que teve pedido administrativo indeferido, porém sem ter ocorrido a prescrição do fundo de direito na data da publicação do Decreto 53.665/17;
- 6.3) **não faz jus à concessão retroativa do abono de permanência** o servidor que teve indeferido pedido administrativo de concessão do abono



com base no implemento do tempo para aposentadoria voluntária especial, estando implementada a prescrição do fundo de direito na data da publicação do Decreto 53.665/17;

7. A Secretaria pode editar Instrução Normativa, desde que em consonância com as orientações da PGE e com a legislação atinente à matéria, a fim de instruir os seus servidores sobre a concessão do abono de permanência.

É o Parecer.

Porto Alegre, 23 de janeiro de 2019.

JANAÍNA BARBIER GONÇALVES PROCURADORA DO ESTADO. Equipe de Consultoria da PP Proa nº 17/1204-0010557-1



Nome do arquivo: 3_parecer_Proa_17120400105571_abono_permanÃancia_prescricao_aposentados_versãofina

Autenticidade: Documento Íntegro

DOCUMENTO ASSINADO POR DATA CPF/CNPJ VERIFICADOR

Janaina Barbier Goncalves 28/01/2019 10:15:20 GMT-03:00 71106693000 Assinatura válida

Documento eletrônico assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.



Processo nº 17/1204-0010557-1

Acolho as conclusões do Parecer da Procuradoria de Pessoal, de autoria da Procuradora do Estado JANAÍNA BARBIER GONÇALVES.

Victor Herzer da Silva, Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos.

De acordo.

Encaminhe-se à Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão, com vista prévia ao Agente Setorial.

Eduardo Cunha da Costa, Procurador-Geral do Estado.



Nome do arquivo: 0.599840661165785.tmp

Autenticidade: Documento Íntegro

ICP Brasil

DOCUMENTO ASSINADO POR DATA CPF/CNPJ VERIFICADOR

Eduardo Cunha da Costa 22/02/2019 20:23:48 GMT-03:00 96296992068 Assinatura válida

Documento eletrônico assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.