

NOTA TÉCNICA Nº29/2015/CGEXT/DENOP/SEGEP/MP

Assunto: Retroativo de Pensão.

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Retornam os autos da Consultoria Jurídica deste Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – CONJUR/MP, com manifestação em decorrência de consulta desta Secretaria de Gestão Pública desta Pasta Ministerial – SEGEP/MP, relativo a pagamento retroativo de valores de pensão temporária prevista na Lei nº 3.373, de 12 de março de 1958.
2. Em consonância com a manifestação exarada pela Consultoria Jurídica deste Ministério no Parecer nº 1316/2014/CGJRH/CONJUR-MP/AGU, de 17 de outubro de 2014, o qual foi aprovado por Despachos do Coordenador-Geral Jurídico de Recursos Humanos e do Consultor Jurídico, de 23 de outubro de 2014 e 19 de novembro de 2014, respectivamente, esta Coordenação-Geral de Extintos Territórios, Empregados Públicos e Militares – CGEXT entende que no tocante a exercícios anteriores a beneficiária de pensão faz jus ao pagamento da pensão por morte retroativamente à data do falecimento do ex-servidor, ocorrido em 16 de outubro de 1990, uma vez que não se configurou a prescrição de quaisquer das prestações de pensão vencidas, haja vista o disposto no artigo 169, inciso I, do Código Civil de 1916 (cujo teor foi reproduzido no artigo 198, inciso I, do Diploma Civilista atual), de que a prescrição não corre contra os absolutamente incapazes, entre eles os menores de 16 (dezesseis) anos.
3. Necessidade de o órgão mantenedor do benefício da pensão observar **o inteiro teor da Portaria Conjunta SEGEP/SOF nº 02**, de 30 de novembro de 2012, publicado no DOU de 03 de dezembro de 2012, seção I, página 101/102, que disciplinou os critérios de pagamento de despesas de exercícios anteriores de pessoal no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e ao final que haja manifestação da unidade de assessoramento jurídico da Advocacia-Geral da União ou da Procuradoria-Geral Federal, nos termos da Lei Complementar nº 73, de 1993 e da Lei nº 10.480, de 2002, respectivamente, que presta assistência ao órgão ou entidade a que pertence o beneficiário, quanto à legalidade do pleito.

4. Pelo encaminhamento dos autos ao Departamento de Órgãos Extintos da Secretaria Executiva deste Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – DEPEX/SE/MP, para conhecimento e posterior remessa à Superintendência de Administração desta Pasta Ministerial em Rondônia – SAMP/RO, para adoção das providências que o caso requer, na forma estabelecida nos itens 10, 11, 12 e 13 desta Nota Técnica.

ANÁLISE

5. A matéria em foco mereceu análise desta SEGE/MP por intermédio da **Nota Técnica nº 113/2014/CGEXT/DENOP/SEGE/MP**, de 10 de outubro de 2014, e ao final submeteu-se à apreciação da CONJUR/MP, cujos excertos essenciais transcreveremos a seguir. Vejamos:

12. Portanto, voltando ao caso em estudo entende-se que deverá ser observada a legislação de regência vigente à data do óbito do ex-servidor para fins de concessão da pensão. Nesse sentido é a SÚMULA Nº 284, proveniente do Tribunal de Contas da União. Vejamos:

“A concessão de pensão deve observar a legislação em vigor à data do óbito do instituidor, ocasião em que os requisitos legais nela previstos deverão estar preenchidos pelos beneficiários.”

13. Ademais, deve-se observar também o teor da SÚMULA Nº 285, da Egrégia Corte de Contas: *“A pensão da Lei 3.373/58 somente é devida à filha solteira maior de 21 anos enquanto existir dependência econômica em relação ao instituidor de pensão, falecido antes do advento da Lei 8.112/1990.”*

14. Destaque-se, ainda, que deve ser considerado os termos da Orientação Normativa nº 13, de 30 de outubro de 2013¹, que estabelece orientações sobre a concessão e manutenção do benefício de pensão de que trata a Lei nº 3.373, de 12 de março de 1958, a serem observadas pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal SIPEC.

15. Superadas as questões sobre o embasamento legal para concessão e manutenção da pensão em voga, em relação ao instituto da prescrição cuja matéria é de cunho eminentemente jurídico, frise-se que as dúvidas postas devem ser dirimidas pela Consultoria Jurídica deste Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - CONJUR/MP.

16. Por todo o exposto, conclui-se que para fins de concessão e manutenção da pensão da requerente deve-se observar os termos da Lei nº 3.373, de 12 de março de 1958, Súmulas TCU n.ºs 284 e 285, bem como o disposto na Orientação Normativa nº 13, de 30 de outubro de 2013.

17. Todavia, em relação ao pagamento de retroativo de pensão sob o título de exercícios anteriores, com a respectiva análise acerca da prescrição do direito,

convém consultar a CONJUR/MP a fim de emitir pronunciamento sobre os seguintes questionamentos:

a) Em razão do requerimento datado de 29 de outubro de 2003, deverá a Administração retroagir o pagamento a 29 de outubro de 1998, com fundamento no artigo 219 da Lei nº 8.112, de 1990, mesmo considerando que o benefício pensional foi concedido com fulcro na Lei nº 3.373, de 1958?

b) A Administração deverá retroagir o pagamento em 5 (cinco) anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem, qual seja, a contar do requerimento datado de 29 de outubro de 2003, com fundamento no artigo 2º do Decreto nº 20.910, de 6 de janeiro de 1932?

c) A Administração em face do disposto no artigo 5º, inciso I, do Código Civil, que dispõe que são absolutamente incapazes de exercer pessoalmente os atos da vida civil: os menores de 16 (dezesseis) anos, competindo aos pais, quanto à pessoa dos filhos menores, representá-los até aos 16 (dezesseis) anos, nos atos da vida civil, e assistidos após essa idade, nos atos em que forem partes, suprindo-lhes o consentimento, segundo o art. 384, inciso V, é possível afastar a prescrição contra menor, retroagindo o pagamento à data do óbito do ex-servidor ocorrido em 16 de outubro de 1990?

6. Em vista dos questionamentos acima, a CONJUR/MP emitiu o **Parecer nº 1316/2014/CGJRH/CONJUR-MP/AGU**, de 17 de outubro de 2014, aprovado por Despachos do Coordenador-Geral Jurídico de Recursos Humanos e do Consultor Jurídico, de 23 de outubro de 2014 e 19 de novembro de 2014, respectivamente, nestes termos:

(...)

13. O objeto central da presente consulta cinge-se à **definição das regras de prescrição aplicáveis à hipótese concreta de retroação do pagamento da pensão temporária** devida à interessada.

14. Primeiramente, cumpre **salientar a correteza da inferência da Secretaria de Gestão Pública no sentido de que o benefício pensional, in casu, foi concedido com base na Lei nº 3.373/58**. De fato, o óbito do instituidor da pensão ocorreu em 16 de outubro de 1990, data em que vigoravam as Leis nº 3.373/58 e nº 1.711/52. Assim, reputam-se inaplicáveis à concessão do benefício em tela os dispositivos da Lei nº 8.112/90, cuja vigência se iniciou apenas em 12 de dezembro de 1990, com efeitos financeiros a partir do primeiro dia do mês subsequente.

(...)

18. Ocorre que, no que tange à prescrição da pretensão dos eventuais beneficiários de pensão, nada dispuseram as Leis nº 3.373/58 e nº 1.711/52, vigentes na data do óbito do segurado Francisco Chagas da Silva.

19. A prescrição pode ser conceituada como a perda da pretensão de reparação de um direito que tenha sido violado em razão da inércia do seu titular no prazo legalmente estabelecido.

20. O artigo 219 da Lei nº 8.112/90 fixou que “a pensão poderá ser requerida a qualquer tempo, prescrevendo tão-somente as prestações exigíveis há mais de 5 (cinco) anos”. Considerando-se, contudo, que referido diploma legal ainda não estava em vigor à época da abertura da sucessão pensional, *in casu*, entende-se inviável utilizá-lo formalmente como amparo para a retroação do pagamento da pensão temporária em comento.

21. Não há óbice jurídico, porém, à aplicação dos dispositivos constantes do Decreto nº 20.910/32 à situação concreta dos presentes autos. Aludido decreto, plenamente vigente na data do falecimento do instituidor da pensão e nos dias atuais, regula a prescrição quinquenal e estabelece o seguinte em seus artigos 1º a 3º, *ipsis litteris*:

“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.**” (grifo nosso)

22. Depreende-se da leitura combinada dos artigos acima reproduzidos que as prestações de pensão civil, cujo pagamento é efetuado mensalmente ao correspondente beneficiário, serão atingidas de forma progressiva pela prescrição, quando completado o prazo quinquenal a partir da data em que cada prestação deveria ter sido paga. Dessarte, prestações de pensão vencidas há mais de 5 (cinco) anos deixam de ser devidas ao interessado.

23. Cuida-se, ademais, de prestações qualificadas doutrinária e jurisprudencialmente como “prestações de trato sucessivo”, às quais se aplica o enunciado sumular nº 85 do Superior Tribunal de Justiça, *in verbis*:

“Nas **relações jurídicas de trato sucessivo em que a Fazenda Pública figure como devedora**, quando não tiver negado o próprio direito reclamado, **a prescrição atinge apenas as prestações vencidas antes do quinquênio anterior à propositura da ação.**” (grifo nosso)

24. Na mesma direção do raciocínio até aqui desenvolvido, há inúmeros julgados dos Tribunais Regionais Federais, tendo sido selecionadas algumas ementas recentes, a título de exemplo, transcritas abaixo:

(...)

(AC 200851010009367, Desembargadora Federal CARMEN SILVIA LIMA DE ARRUDA, TRF2 – SEXTA TURMA ESPECIALIZADA, E-DJF2R – Data: 26/08/2014.)

(...)

(AC 200851040024723, Desembargadora Federal MARIA AMELIA SENOS DE CARVALHO, TRF2 – OITAVA TURMA ESPECIALIZADA, E-DJF2R – Data: 22/08/2014.)

(...)
(AC 201051010076831, Desembargadora Federal Nizete Lobato Carmo, TRF2 – SEXTA TURMA ESPECIALIZADA, Data: 25/04/2014.)

(...)
(REO 200438000020856, JUIZ FEDERAL LINO OSVALDO SERRA SOUSA SEGUNDO, TRF1 – SEGUNDA TURMA, e-DJF1 DATA: 30/09/2014)

(...)
(AC 199934000096192, DESEMBARGADORA FEDERAL NEUZA MARIA ALVES DA SILVA, TRF1 – SEGUNDA TURMA, e-DJF1 DATA: 16/12/2009 PAGINA: 102.)

(...)
(AC 200641000050078, JUÍZA FEDERAL ROGÉRIA MARIA CASTRO DEBELLI, TRF1 – SEGUNDA TURMA, e-DJF1 DATA: 17/09/2009 PAGINA: 108.)

25. Desse modo, em consonância com as disposições do Decreto nº 20.910/32 e com a jurisprudência nacional consolidada a respeito do assunto, esta Consultoria Jurídica entende que a prescrição alcançará, regra geral, apenas as prestações de pensão vencidas há mais de 5 (cinco) anos da data do requerimento administrativo de pagamento dos valores atrasados.

26. A situação concreta da requerente xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx envolve, todavia, uma peculiaridade que influencia de maneira determinante a conclusão final sobre as parcelas de valores retroativa que faz jus.

27. Extrai-se dos autos que a interessada nasceu em 02 de outubro de 1986, tendo completado 16 (dezesesseis) anos de idade em 02 de outubro de 2002, data em que ainda vigia o Código Civil de 1916, revogado pelo Código Civil de 2002, cuja vigência se iniciou somente em 11 de janeiro de 2003.

28. Segundo o artigo 169, inciso I, do Código Civil de 1916 (cujo teor foi reproduzido no artigo 198, inciso I, do diploma civilista atual), a prescrição não corre contra os absolutamente incapazes, entre eles os menores de dezesseis anos. Trata-se de norma protetiva dos interesses daqueles que não possuem o necessário discernimento para pleitear diretamente seus direitos, razão pela qual não podem ser prejudicados pela desídia de outrem.

29. O comando legal mencionado, embora previsto no Código Civil de 1916, não tem sua aplicação restrita às relações privadas reguladas pelo próprio diploma civilista. A Fazenda Pública também está sujeita a tal regra tutelar dos incapazes, razão pela qual o prazo prescricional não corre se o titular do direito for absolutamente incapaz.

30. A tese da sujeição da Fazenda Pública à norma que afasta a prescrição quinquenal quando envolvido menor absolutamente incapaz, inclusive nas hipóteses de pleito de pensão por morte regida pela Lei nº 3.373/58, consta de jurisprudência assente do STJ e dos Tribunais Regionais Federais, conforme se demonstra, exemplificativamente, abaixo:

(...)
(AgRg no AREsp 150.449/SP, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 12/08/2014, DJe 19/08/2014)

(...)
(AgRg no RESp 1437248/PR, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/05/2014, DJe 20/06/2014)
(...)
(AgRg no REsp 1127234/RJ, Rel. Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, SEXTA TURMA, julgado em 06/02/2014, DJe 27/02/2014)
(...)
(AGRESP 201300640088, HERMAN BENJAMIN, STJ, SEGUNDA TURMA, DJE DATA: 22/04/2014)
(...)
(AGARESP201202630885, NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, STJ – PRIMEIRA TURMA, DJE DATA: 21/03/2014)
(...)
(EDERESP 201101265353, CAMPOS MARQUES (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TJ/PR, STJ – QUINTA TURMA, DJE DATA: 02/09/2013)
(...)
(AC 200701990485893, DESEMBARGADOR FEDERAL CANDIDO MORAES, TRF1 – SEGUNDA TURMA, e-DJF1 DATA: 22/08/2014)
(...)
(APELREEX 200284000065423, Desembargador Federal Vladimir Carvalho, TRF5 – Terceira Turma, DJ – Data: 31/03/2009)
(...)
(AC 00625818619924039999 – JUIZ CONVOCADO PAULO CONRADO, TRF3 – JUDICIÁRIO EM DIA – TURMA A, e-DJF3 Judicial 1 DATA: 06/10/2011)
(...)
(APELRE 199151020559660, Desembargador Federal GUILHERME COUTO, TRF2 – SEXTA TURMA ESPECIALIZADA, DJU – Data: 27/04/2009)
(...)
(AC 200384000134512, Desembargador Federal Emiliano Zapata Leitão, TRF5 – Primeira Turma, DJE – Data: 22/07/2010)

31. Afigura-se pacífica, portanto, na esfera jurisprudencial pátria, a aplicabilidade da norma civil que afasta o curso da prescrição às hipóteses de requerimento de pensão por morte que envolvam beneficiário absolutamente incapaz.

32. No caso concreto em exame, xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx completou 16 (dezesesseis) anos de idade em 02 de outubro de 2002. Conforme narrado no relatório do presente opinativo, o pedido administrativo inicial de pagamento do retroativo por xxxx em 26 de agosto de 2002, data em que possuía apenas 15 (quinze) anos de idade, razão pela qual não foi conhecido pela Administração. Em 29 de outubro de 2003 a mãe da pensionista requereu regularmente o pagamento dos atrasados da pensão concedida à filha.

33. Desde a data do óbito do instituidor da pensão, ocorrida em 16 de outubro de 1990, até a data de 02 de outubro de 2002, a pensionista tinha menos de 16 (dezesesseis) anos e era reputada absolutamente incapaz de praticar os atos da vida civil, razão pela qual sequer pôde ser iniciada, nesse intervalo, a contagem da prescrição quinquenal. Apenas com a aquisição dos 16 (dezesesseis) anos de idade, o prazo prescricional para reclamar as parcelas atrasadas da pensão por morte começaria a correr.

34. Nesse contexto, xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx, cuja idade de 16 (dezesesseis) anos foi completada em 02 de outubro de 2002, disporia de 5 (cinco) anos a partir de então para pleitear o pagamento das parcelas atrasadas de pensão por morte. **Como o requerimento conhecido efetivamente pela Administração foi apresentado em 29 de outubro de 2003, pouco mais de 1 (um) ano após a pensionista fazer 16 (dezesesseis) anos, ainda não havia nenhuma parcela prescrita, sendo devidas todas as prestações de pensão em caráter retroativo à data do falecimento do seu instituidor.**

35. Considerando-se que o artigo 4º do Decreto nº 20.910/32 prevê expressamente que não há fluência do prazo prescricional durante o interregno temporal em que o pleito é analisado pela Administração, pode-se afirmar com segurança que, apesar de já transcorridos mais de 11 (onze) anos desde a data do pedido da interessada sem que tenha havido decisão administrativa acerca do seu direito aos atrasados de pensão, não houve prescrição. Assim, até que haja o reconhecimento ou a negativa formal do direito da pleiteante pela Administração, não correrá o prazo prescricional dos valores retroativos de pensão temporária reivindicados pela interessada.

36. Ante todo o exposto, **esta Consultoria Jurídica entende que xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx faz jus ao pagamento da pensão por morte retroativamente à data do falecimento do ex-servidor instituidor do benefício, ocorrida em 16 de outubro de 1990, visto que não se configurou a prescrição de quaisquer das prestações de pensão vencidas.**

37. Cumpre ressaltar, por fim, que, em sendo acolhida a presente recomendação de deferimento do pleito da interessada, a amortização das prestações atrasadas, devidas em caráter retroativo à data do óbito do instituidor da pensão, **deverá observar o teor da Portaria Conjunta SEGEP/SOF nº 02, de 30 de novembro de 2012**, que disciplinou os critérios de pagamento de despesas de exercícios anteriores de pessoal no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

7. Quanto a concessão de pensão propriamente dita, registre-se que em que pese o disposto no Parecer PFN/RO/nº 006-JFSC/08, fls. 35/45, cumpre-nos informar que para a concessão de tal benefício deverá ser observada a legislação de regência vigente à data do óbito do ex-servidor, bem como o teor das Súmulas TCU nºs 284 e 285 e, ainda, os termos da Orientação Normativa nº 13, de 30 de outubro de 2013, consignadas nos itens 12 a 14 da Nota Técnica nº 113/2014/CGEXT/DENOP/SEGEP/MP, de 10 de outubro de 2014.

8. Nesse sentido, a CONJUR/MP ao exarar o Parecer nº 1316/2014/CGJRH/CONJUR-MP/AGU, especificamente no item 14 corroborou com o entendimento desta SEGEP/MP, descrito no item anterior, no sentido de que para a concessão de pensão deverá ser observada a legislação de regência vigente à data do óbito do ex-servidor, qual seja, Lei nº 3.373, de 1958.

9. Cabe ressaltar que apesar do ato concessório de pensão de xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx encontrar-se no Tribunal de Contas da União, conforme consulta ao endereço eletrônico – www.tcu.gov.br, cópia anexa, não constam dos autos o parecer de legalidade da Controladoria-Regional da União no Estado de Rondônia.

CONCLUSÃO

10. Diante do exposto, em consonância com a manifestação exarada pela Consultoria Jurídica deste Ministério no Parecer n. 1316/2014/CGJRH/CONJUR-MP/AGU, de 17 de outubro de 2014, o qual foi aprovado por Despachos do Coordenador-Geral Jurídico de Recursos Humanos e do Consultor Jurídico, de 23 de outubro de 2014 e 19 de novembro de 2014, respectivamente, esta Coordenação-Geral de Extintos Territórios, Empregados Públicos e Militares – CGEXT entende que no tocante a exercícios anteriores a beneficiária de pensão faz jus ao pagamento da pensão por morte retroativamente à data do falecimento do ex-servidor, ocorrido em 16 de outubro de 1990, uma vez que não se configurou a prescrição de quaisquer das prestações de pensão vencidas, haja vista o disposto no artigo 169, inciso I, do Código Civil de 1916 (cujo teor foi reproduzido no artigo 198, inciso I, do Diploma Civilista atual), de que a prescrição não corre contra os absolutamente incapazes, entre eles os menores de 16 (dezesseis) anos.

11. Ademais, assinale a necessidade de o órgão mantenedor do benefício da pensão observar **o inteiro teor da Portaria Conjunta SEGEP/SOF nº 02**, de 30 de novembro de 2012, publicado no DOU de 03 de dezembro de 2012, seção I, página 101/102, que disciplinou os critérios de pagamento de despesas de exercícios anteriores de pessoal no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e ao final que haja manifestação da unidade de assessoramento jurídico da Advocacia-Geral da União ou da Procuradoria-Geral Federal, nos termos da Lei Complementar nº 73, de 1993 e da Lei nº 10.480, de 2002, respectivamente, que presta assistência ao órgão ou entidade a que pertence o beneficiário quanto à legalidade do pleito.

12. Assim, sugere-se o encaminhamento dos autos ao Departamento de Órgãos Extintos da Secretaria Executiva deste Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – DEPEX/SE/MP, para conhecimento e posterior remessa à Superintendência de Administração desta Pasta Ministerial em Rondônia – SAMP/RO, para adoção das providências que o caso requer, haja vista o contido no aludido Parecer nº 1316/2014/CGJRH/CONJUR-MP/AGU, de 17 de outubro de 2014, e os termos técnicos desta Nota Técnica.

13. Por fim sugerimos o encaminhamento de cópia da presente Nota Técnica e do supramencionado Parecer da Consultoria Jurídica desta Pasta Ministerial à Coordenação-Geral Jurídica da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional do Ministério da Fazenda – CJU/PGFN/MF, para conhecimento.

À consideração do Senhor Coordenador-Geral.

Brasília, 26 de fevereiro de 2015.

RAIMUNDO BELARMINO COSTA
Matrícula SIAPE nº 1052423

CLEVER PEREIRA FIALHO
Chefe da Divisão de Extintos Territórios

De acordo. Ao Senhor Diretor para apreciação.

Brasília, 26 de fevereiro de 2015.

PAULO ROBERTO PEREIRA DAS NEVES BORGES
Coordenador-Geral de Extintos Territórios, Empregados Públicos e Militares

De acordo. Ao Senhor Secretário de Gestão Pública para deliberação.

Brasília, 26 de fevereiro de 2015.

ROGÉRIO XAVIER ROCHA
Diretor do Departamento de Normas e Procedimentos Judiciais de Pessoal

Aprovo. Encaminhe-se ao **DEPEX/SE/MP**, na forma proposta.

Brasília, 02 de março de 2015.

GENILDO LINS DE ALBUQUERQUE NETO
Secretário de Gestão Pública