

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO

Secretaria de Gestão de Pessoas
Departamento de Remuneração e Benefícios
Departamento de Legislação e Provedimento de Pessoas
Coordenação-Geral de Previdência e Benefícios para o Servidor
Coordenação-Geral de Concursos e Movimentação de Pessoas

Nota Técnica nº 336/2018-MP

Assunto: Minuta de Ofício-Circular, que trata de ressarcimento dos valores recebidos em razão da conversão em pecúnia da licença-prêmio por assiduidade em caso de reversão.

Referência: Documento nº 03000.002514/2017-44

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A presente Nota Técnica trata de minuta de Ofício-Circular referente ao ressarcimento dos valores recebidos em razão da conversão em pecúnia da licença-prêmio por assiduidade em caso de reversão de servidor aposentado. A edição do Ofício-Circular tem por objetivo atender às determinações contidas no Acórdão TCU n. 1.961/2017 - Plenário e orientar os órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC, nos casos em que a conversão de licença-prêmio em pecúnia foi determinada por decisão judicial.

ANÁLISE

2. Tratam os autos do Acórdão nº 1.961/2017 - TCU - Plenário, do Tribunal de Contas da União o qual concluiu pela necessidade de se condicionar o deferimento de pedido de reversão de aposentadoria (art. 25, inciso II da Lei n. 8.112/1990) ao interesse da Administração e ao prévio ressarcimento de valores porventura recebidos por servidor em razão de conversão em pecúnia da licença-prêmio por assiduidade. Vejamos excertos da conclusão:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Revisor, em:

9.1. conhecer da presente consulta, porquanto preenchidos os requisitos do art. 264 do Regimento Interno do TCU;

9.2. responder ao consulente que, em obediência aos princípios da moralidade, da eficiência, da economicidade, da razoabilidade, da supremacia do interesse público sobre o privado, do planejamento, da segurança jurídica e da estabilização de jurisprudência, há necessidade de se condicionar o deferimento do pedido de reversão de aposentadoria voluntária a que alude o art. 25, inciso II, da Lei 8.112/1990, ao comprovado interesse da administração e ao prévio ressarcimento dos valores porventura recebidos pelo servidor a título de licença-prêmio por assiduidade, convertida em pecúnia, nos termos do que já foi decidido por esta Corte mediante os Acórdãos 1.980/2009-TCU-Plenário, 6.197/2009- TCU-1ª Câmara, 1.342/2011 -TCU-Plenário, 6.197/2009- TCU- 1ª Câmara e 779/2016- TCU- Plenário;

9.3. deixar assente que, caso o servidor, após a reversão, venha a computar o tempo de serviço adicional ou a idade atualizada para a segunda aposentadoria, deverá submeter-se às regras vigentes à época da nova concessão;

9.4. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, à Presidência da Câmara dos Deputados, ao Senado Federal, ao Conselho Nacional de Justiça, ao Conselho Nacional do Ministério Público, ao Ministério do Planejamento e à Secretaria de Administração do Tribunal de Contas da União, para que adotem a sistemática aprovada nesta deliberação a eventuais de pedidos de reversão pendentes ou que venham a ocorrer no futuro, a partir da publicação deste Acórdão;

9.5. determinar à Secretaria de Fiscalização de Pessoal que fiscalize represente a esta Corte no caso de algum órgão público federal estar atuando de forma contrária ao que ora se decide.

3. Sobre o assunto, cabe ressaltar que no âmbito do SIPEC, encontra-se vigente o entendimento contido na NOTA TÉCNICA Nº 971/2010/CGNOR/DENOP/SRH/MP, no sentido de que inexistente amparo legal para o pagamento em pecúnia de licença-prêmio não usufruída ou considerada na contagem do tempo de aposentadoria, por ausência de autorizativo legal que sustente o direito, bem como inexistência de previsão nesse sentido, na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO. Destaque-se que tal entendimento foi reiterado pela NOTA TÉCNICA Nº 95/2015/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP, nos seguintes termos:

2. Informe-se a manutenção do entendimento consubstanciado na NOTA TÉCNICA Nº 971/2010/CGNOR/DENOP/SRH/MP, disponível para consulta no CONLEGIS, no endereço eletrônico www.servidor.gov.br link legislação, no sentido de inexistir amparo legal para o pagamento em pecúnia de licença-prêmio não usufruída ou considerada na contagem do tempo de aposentadoria, por ausência de autorizativo legal que sustente o direito, bem como inexistência de previsão nesse sentido, na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.

4. Assim, observa-se que a determinação do Tribunal de Contas da União na esfera do Poder Executivo não demandará grandes esforços, uma vez que os órgãos do SIPEC estão orientados a não

realizarem a conversão em pecúnia da licença-prêmio não usufruída e nem contada em dobro para fins de aposentadoria, em observância ao art. 7º da Lei nº 9.527, de 1997, que assegurou o direito ao usufruto dos períodos de licença-prêmio adquiridos na forma da Lei nº 8.112, de 1990 até 15 de outubro de 1996 e, quanto à conversão em pecúnia, determinou que somente ocorresse com o falecimento do servidor, portanto um direito de natureza sucessória, por vontade do legislador infraconstitucional.

5. Entretanto, em razão de dúvidas quanto às conversões em pecúnias realizadas via determinação judicial, este Órgão Central do SIPEC submeteu os autos à apreciação da Consultoria Jurídica junto a este Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que se pronunciou por intermédio da NOTA n. 02500/2017/THC/CGJ/CJ/CONJUR-MP/CGU/AGU, da qual transcrevemos os seguintes excertos:

(...)

6. Percebe-se que o entendimento do órgão central do SIPEC não permite a conversão em pecúnia no âmbito do Poder Executivo. Como consequência, tal solicitação somente poderá ser atendida na via judicial. **Então, busca-se saber se Acórdão n. 1.961/2017 é aplicável aos casos em que a conversão de licença-prêmio em pecúnia foi determinada por decisão judicial.**

7. Antes de adentrar o mérito do questionamento, imperioso estabelecer que a presente consulta tem seu escopo restrito à hipótese de reversão de aposentadoria no interesse da administração (art. 25, II, da lei n. 8.112/1990) não abrangendo, portanto, a reversão no caso de invalidez (art. 25, I, da lei n. 8.112/1990).

(...)

9. Após leitura atenta das razões expostas, observa-se que a consulta formulada ao TCU e, consequentemente o Acórdão n. 1.961/2017, não trataram diretamente acerca da hipótese aventada pela SGP/MP.

10. O argumento acolhido pelo TCU no caso concreto baseou-se na seguinte premissa: a aposentadoria é o elemento necessário para conversão de licença-prêmio em pecúnia. Um não existe sem o outro, sendo a relação entre principal e acessório. Conversão de licença-prêmio em pecúnia somente é válida (e permanece assim) para inativos.

11. Para tanto, foram listados alguns óbices para adoção de entendimento contrário. Nesse sentido:

[...]

28. A desconstituição de atos jurídicos perfeitos, com efeitos produzidos e em produção, por iniciativa exclusiva do servidor, no seu exclusivo interesse, motivada pela vantajosidade de se retornar ao status quo ante e, a partir dali, tomar novas decisões fundadas na quantificação do benefício financeiro propiciado pela aplicação retroativa de novo entendimento dos Tribunais fere o princípio da segurança jurídica, em sua dimensão objetiva. E se fosse tal hipótese cogitada em favor da Administração seria rechaçada com toda a força da doutrina e da jurisprudência dominantes por malferir o mesmo princípio da segurança jurídica, agora em sua dimensão subjetiva, a da boa-fé e confiança nos atos emanados do Estado.

29. Admitir tal possibilidade implicaria, também, submeter a Administração a permanente possibilidade de sofrer sobressaltos financeiros e ônus operacionais, situação indesejável frente a um dos princípios reitores da Administração Pública, o da eficiência.”(grifos acrescidos)

[...]

15. Uma outra decisão calcada no princípio da moralidade foi relatada pelo Exmo. Ministro Walton Alencar Rodrigues (Acórdão 6.917/2009-TCU- 1ª Câmara - TC-009.502/2008-9) , quando, dentre outros motivos, refutou nova aposentadoria de uma servidora que ficou apenas dois meses no trabalho, após reversão, o que foi considerado indevido e imoral, vez que a interessada queria apenas passar poucos meses no serviço ativo para ganhar benefícios decorrentes de mais tempo de atividade.

16. O ilustre relator dessa decisão destacou algumas peculiaridades que podem, com adaptações, ser utilizadas neste caso em exame. Fundamentalmente, a indevida utilização por servidores, a seu bel prazer, dos institutos da aposentadoria e reversão, com vistas à obtenção de vantagens jurídicas e financeiras, desconsiderando-se o necessário e salutar planejamento da força de trabalho do Tribunal, o que acarreta notório prejuízo ao princípio da eficiência.

17. Ora, se servidores ativos efetivamente quiserem contribuir com o Tribunal, mesmo tendo tempo de aposentadoria e direito à conversão em pecúnia de tempo de licença prêmio, poderiam, pelos princípios da razoabilidade, moralidade e eficiência trabalhar um pouco mais, sem necessidade de aposentar, receber vultosas quantias e, em breve tempo, retornar à atividade, vez que isso configura nítido e indefensável interesse privado em detrimento do público. Seguem trechos do parecer do Ministério Público e do voto do Eminentíssimo relator Ministro Walton Alencar Rodrigues:

[...]

12. Percebe-se que, embora não tratada especificamente, a hipótese ora analisada (pedido de reversão após o recebimento de licença-prêmio em pecúnia por decisão judicial) seria capaz, ao menos em tese, de gerar os mesmos inconvenientes exaustivamente listados na manifestação da Corte de Contas. Ademais, importante ressaltar que o Acórdão do TCU não diferencia as hipóteses de pagamento administrativo ou judicial. **O elemento chave é o contexto no qual, acolhido o pedido de reversão, o fato gerador da conversão em pecúnia deixará de existir, não importando se o pagamento decorre de decisão judicial ou administrativa.**

13. Entretanto, deve-se questionar se a exigência da devolução de valores concedidos por provimento judicial configura ofensa à coisa julgada material. Conforme melhor corrente doutrinária acerca do tema, possível afirmar que a autoridade da coisa julgada sujeita-se sempre à regra *rebus sic*

stantibus. Isso significa que a coisa julgada será imutável apenas se permanecerem intactos os fatos que levaram àquela sentença. Havendo qualquer modificação, surgirá nova causa de pedir, autorizando a propositura de nova ação, em primeira instância, independentemente da existência do decurso ulterior e da necessidade de propositura de ação rescisória.

14. Sobre o assunto, segue a lição dos juristas Luiz Guilherme Marinoni e Sérgio Cruz Arenhart:

Asentença espelha os fatos e o direito que serviram como seus fundamentos, de maneira que, alterados os fatos ou o direito, modificada estará a causa de pedir, e por consequência a ação. Em outros termos: a alteração das circunstâncias de fato constitui alteração da causa de pedir, formando outra (nova) ação e abrindo ensejo a outra (nova) coisa julgada. (...) Portanto, não é correto dizer, apenas porque as circunstâncias que fundaram a sentença podem variar, que não se forma coisa julgada em relação a ela, ou, o que é pior, que esta não transita em julgado. **Não há aqui que se falar em ofensa à coisa julgada, já que a nova ação (proposta com base em nova causa de pedir) ainda não foi examinada pela jurisdição.**

15. Tal entendimento, aliado às considerações feitas pelo TCU, impõe o reconhecimento de que o pedido de reversão formulado por aposentado constituirá fato novo não apreciado em eventual pronunciamento já transitado em julgado àquele tempo. Adotando a premissa vencedora no TCU de que **a conversão de licença-prêmio em pecúnia só existe juridicamente para o aposentado, o deferimento do pedido de reversão está condicionado à devolução dos valores tratados ainda que tenham sido concedidos por força de decisão judicial.**

16. Por fim, um último aspecto digno de análise. Considerando que a conversão em pecúnia ocorreu por força de pronunciamento judicial, válido inquirir se a devolução da quantia deveria ser precedida de nova decisão do Poder Judiciário, tudo sob pena de ofensa ao chamado paralelismo das formas.

17. O princípio do paralelismo das formas é um postulado existente em diversos ramos do Direito e significa que uma situação jurídica somente pode ser extinta ou modificada por outro instrumento jurídico que ostente a mesma forma daquele que a criou. O mesmo instrumento empregado para se instituir algo deve também ser utilizado para se extinguir-lo.

18. Para afastar a exigência do paralelismo das formas no caso concreto, invoca-se precedente [4] oriundo da 2ª Turma do STJ. Ao tratar do cancelamento de benefício assistencial pago pelo INSS, concedido em ação judicial, a Corte Cidadã apontou que a autarquia previdenciária poderia cancelar ou suspender administrativamente a prestação no caso de posterior constatação da não satisfação da causa que originou o pagamento na via judicial. É necessário, contudo, em atenção ao princípio da transparência, informar ao administrado acerca de tal condição.

19. Um dos argumentos utilizados foi o de que, como a maioria dos benefícios sob análise eram concedidos por decisão judicial, tal qual a conversão em pecúnia ora analisada, a observância do paralelismo das formas acarretaria em demanda excessiva a recair sobre as Procuradorias e o próprio Poder Judiciário.

20. Ante todo o exposto, opina-se pela aplicação do Acórdão n. 1.961/2017 do Tribunal de Contas da União ainda que se trate de licença-prêmio convertida em pecúnia por força de decisão judicial.

21. Em outros termos, o deferimento de pedido de reversão de aposentadoria (art. 25, inciso II da Lei n. 8.112/1990) está condicionado ao interesse da Administração e ao prévio ressarcimento de valores porventura recebidos em razão de conversão em pecúnia da licença-prêmio por assiduidade, ainda que a conversão seja fruto de decisão judicial. Tal ressarcimento não implicará violação de eventual coisa julgada existente nem dependerá de novo pronunciamento judicial.

6. Por todo o exposto, conclui-se que em conformidade com o art. 25, inciso II da Lei n. 8.112/1990, o deferimento de pedido de reversão de aposentadoria está condicionado ao interesse da Administração e ao prévio ressarcimento de valores porventura recebidos em razão de conversão em pecúnia da licença-prêmio por assiduidade, ainda que a conversão seja fruto de decisão judicial. Diante disso, o ressarcimento não implicará violação de eventual coisa julgada existente nem dependerá de novo pronunciamento judicial.

CONCLUSÃO

7. Assim, em face da manifestação da consultoria Jurídica deste Ministério, submete-se a minuta de Ofício-Circular em anexo, para conhecimento dos órgãos do SIPEC quanto à determinação do Tribunal de Contas da União.

À consideração superior.

TEOMAIR CORREIA DE OLIVEIRA □

Chefe da Divisão de Previdência Própria do Servidor

MÁRCIA ALVES DE ASSIS

Chefe da Divisão de Provimento e Vacância

De acordo. Encaminhe-se aos Senhores Diretores dos Departamentos de Remuneração e Benefícios e de Legislação e Provimento de Pessoas, para deliberação.

LUÍS GUILHERME DE SOUZA PEÇANHA □

Coordenador-Geral de Previdência e Benefícios para o Servidor

GABRIELA FIGUEIREDO LOBATO DE CASTRO ANDRADE

Coordenadora-Geral de Concursos e Movimentação de Pessoas

De acordo. Submeta-se a presente manifestação e o Ofício-Circular em anexo ao senhor Secretário de Gestão de Pessoas.

□
Aprovo. Encaminhe-se para divulgação nos meios eletrônicos disponíveis desta Secretaria o presente Ofício-Circular, aos órgãos integrantes do SIPEC.

AUGUSTO AKIRA CHIBA
Secretário de Gestão de Pessoas



Documento assinado eletronicamente por **TEOMAIR CORREIA DE OLIVEIRA, Chefe de Divisão**, em 01/03/2018, às 14:39.



Documento assinado eletronicamente por **MARCIA ALVES DE ASSIS, Chefe de Divisão**, em 01/03/2018, às 15:25.



Documento assinado eletronicamente por **GABRIELA FIGUEIREDO LOBATO DE CASTRO ANDRADE, Coordenadora-Geral**, em 01/03/2018, às 15:39.



Documento assinado eletronicamente por **LUIS GUILHERME DE SOUZA PECANHA, Coordenador-Geral de Previdência e Benefícios**, em 01/03/2018, às 15:43.



Documento assinado eletronicamente por **EDUARDO CESAR SOARES GOMES, Diretor**, em 01/03/2018, às 16:18.



Documento assinado eletronicamente por **NELEIDE ABILA, Diretor**, em 01/03/2018, às 19:21.



Documento assinado eletronicamente por **AUGUSTO AKIRA CHIBA, Secretário de Gestão de Pessoas**, em 02/03/2018, às 15:47.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [<https://seimp.planejamento.gov.br/conferir>], informando o código verificador **5291474** e o código CRC **E73D2608**.