



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

PARECER/MP/CONJUR/PFF/Nº 516 – 3.13 / 2008

PROCESSO Nº 13832.000036/2006-46

EMENTA: REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO. INCORPORAÇÃO DE QUINTOS/DÉCIMOS DE FUNÇÕES EXERCIDAS NA DELEGACIA DA RECEITA FEDERAL EM PIRAJU/SP. PRESCRIÇÃO. ART. 110, I, DA LEI N.º 8.112/90. MANIFESTAÇÃO QUANTO À POSSIBILIDADE DE CONCESSÃO DA REFERIDA VANTAGEM. PELO ENVIO DOS AUTOS À COORDENAÇÃO-GERAL DE ELABORAÇÃO, SISTEMATIZAÇÃO E APLICAÇÃO DE NORMAS DA SECRETARIA DE RECURSOS HUMANOS DESTE MINISTÉRIO, PARA ADOÇÃO DAS PROVIDÊNCIAS CABÍVEIS.

1. Em atenção ao Despacho de fls. 44/45, por meio do qual a Chefe de Divisão da Coordenação-Geral de Elaboração, Sistematização e Aplicação das Normas, Emeríuda Borges Santos, solicita desta Consultoria Jurídica esclarecimentos sobre a aplicação da prescrição prevista no art. 110 da Lei n.º 8.112/90, principalmente em relação à concessão de quintos/décimos, já que decorridos mais de 5 (cinco) anos de sua concessão, colacionam-se as seguintes considerações:



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

2. Trata-se de requerimento administrativo protocolado em 29 de março de 2006, por intermédio do qual a servidora Jeová Gomes solicita a incorporação de quintos/décimos de funções exercidas na Delegacia da Receita federal em Piraju/SP, no período de 07/03/94 a 08/04/98.

3. De início, permita-me transcrever, em razão da clareza de sua exposição, o histórico elaborado pela Coordenação-Geral de Elaboração, Sistematização e Aplicação de Normas a respeito da matéria versada nos presentes autos. Veja-se:

*“2. As fls 21/22 deste processo consta o Ato Concessório nº 04/2007, processado pela Superintendência Regional da Receita Federal 8ª RF, discriminadas as parcelas concedidas, num total de 4/5 de FG, em despacho datado de 23/02/2007. A Secretaria da Receita Federal do Brasil, por intermédio da Divisão de Gestão de Pessoas, ao analisar os valores a serem pagos em exercícios anteriores, questiona a **prescrição citada no art. 110, da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**, ao se referir ao direito de requerer e envia os autos à Procuradoria da Fazenda Nacional no Estado de São Paulo.*

3. Aquela, por sua vez, sugere a remessa dos autos a este Ministério, com base no Parecer AGU nº LS-11/1994 relativo à competência, conforme pronunciamento datado de 10.09.2007.

4. Convém mencionar que a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional em pronunciamento anterior, em caso semelhante, entendeu pela aplicação da prescrição de que trata o art. 110, da Lei nº 8.112, de 1990, vez que a servidora só veio a requerer a incorporação de quintos em 16 de março de 2004, portanto mais de cinco anos da extinção do citado instituto, sugerindo que esta Secretaria manifeste-se especificamente sobre o marco inicial para a contagem do prazo prescricional de incorporação de quintos, com base na Lei nº 8.911, de 1994, data estipulada no art.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

15 §2º, da Lei nº 9527, de 1997, qual seja, 11 de novembro de 1997, ou edição da Lei nº 9.624, de 1998, publicada em 8 de abril de 1998.

5. *Regulando a matéria incorporação de quintos à época em que a requerente foi ocupante das funções exercidas que deseja ver incorporadas e acrescidas aos valores quintos já incorporados, tem-se o próprio Regime Jurídico Único em seu art. 62, regulamentada pela Lei nº 8.911, de 1994.*

4. *Posteriormente, a incorporação foi extinta por intermédio da lei nº 9.527, de 1997, passando o valor pago a constituir Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada – VPNI e, em função da publicação da Lei n.º 9.624, de 2 de abril de 1998, a Secretaria de Recursos Humanos firmou o entendimento de que o marco temporal para fins de incorporação/atualização de parcelas de quintos a serem incorporadas/atualizadas seria 08/04/98.*

5. *Da análise do caso concreto, constatamos que a concessão de quintos objeto do Relatório às fls 21, está de acordo com a legislação vigente à época e por se tratar de um direito incorporável ao patrimônio do servidor, tem-se por correto tal procedimento, independente da data em que venha a ser efetivada. Ademais, tanto o art. 62 com a Lei nº 8.911, de 1994 e alterações, não se referem ao instituto como uma vantagem obtida mediante requerimento do servidor, pelo contrário, há nas legislações, a determinação de “incorporação”, desde que preenchidos os requisitos ali estabelecidos.*

6. *Amparado também no que dispõe o art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal/88, de que a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, entendemos que não cabe a aplicação da prescrição neste caso. (...)*”

4. É o relatório.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

5. A discussão cinge-se em analisar a consumação ou não da prescrição administrativa prevista no art. 110, I, da Lei n.º 8.112/90, que assim estabelece:

Art. 110. O direito de requerer prescreve:

I – em 5 (cinco) anos, quanto aos atos de demissão e de cassação de aposentadoria ou disponibilidade, ou que afetem interesse patrimonial e créditos resultantes das relações de trabalho; (Destacou-se)

(...)

Parágrafo único. 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.

6. Como se pode observar, o prazo para apresentação do requerimento administrativo que tenha por objeto atos que afetem interesse patrimonial e créditos resultantes da relação de trabalho é de 5 (cinco) anos, tendo como termo inicial a data da publicação do ato impugnado ou da data da ciência pelo interessado, quando o ato não for publicado.

7. Nesse contexto, impõe-se analisar a evolução legislativa sobre a matéria. De início, a Lei n.º 8.112/90, ao disciplinar a incorporação dos quintos, em seu art. 62, §§ 2º e 5º, assim dispunha:

“Art. 62. Ao servidor investido em função de direção, chefia ou assessoramento é devida uma gratificação pelo seu exercício.

(...)

§2º A gratificação prevista neste artigo incorpora-se à remuneração do servidor e integra o provento da aposentadoria na proporção de 1/5 (um quinto) por ano de exercício na função de direção, chefia ou assessoramento, até o limite de 5 (cinco) quintos.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

(...)

§5º Lei específica estabelecerá a remuneração dos cargos em comissão de que trata o inciso II, do art. 9º, bem como os critérios de incorporação da vantagem prevista no parágrafo segundo, quando exercido por servidor.

8. Posteriormente, regulamentando o dispositivo legal acima mencionado, foi editada a Lei n.º 8.911/94, que em seu art. 3º, §§ 1º e 2º, assim dispôs:

“Art. 3º Para efeito do disposto no §2º do art. 62da Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990, o servidor investido em função de direção, chefia e assessoramento, ou cargo em comissão, previsto nesta Lei, incorporará à sua remuneração a importância equivalente à fração de um quinto da gratificação do cargo ou função para o qual foi designado ou nomeado, a cada doze meses de efetivo exercício, até o limite de cinco quintos.

§ 1º Entende-se como gratificação a ser incorporada à remuneração do servidor a parcela referente à representação e a gratificação de atividade pelo desempenho de função, quando se tratar de cargo em comissão ou função de direção, chefia e assessoramento dos Grupos: Direção e Assessoramento Superiores –DAS e Cargo de Direção – CD.

§ 2º Quando se tratar de gratificação correspondente às funções de direção, chefia e assessoramento do Grupo – FG E GR, a parcela a ser incorporada incidirá sobre o total dessa remuneração.

9. Sobreveio, então, a Lei n.º 9.527/97, que dentre outras providências, extinguiu a incorporação antes permitida, passando o valor pago a constituir vantagem pessoal nominalmente identificada – VPNI, veja-se:



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

“Art. 15. Fica extinta a incorporação da retribuição pelo exercício de função de direção, chefia ou assessoramento, cargo de provimento em comissão ou de Natureza Especial a que se referem os arts. 3º e 10 da Lei nº 8.911, de 11 de julho de 1994.

§ 1º A importância paga em razão da incorporação a que se refere este artigo passa a constituir, a partir de 11 de novembro de 1997, vantagem pessoal nominalmente identificada, sujeita, exclusivamente, à atualização decorrente da revisão geral da remuneração dos servidores públicos federais.

§ 2º É assegurado o direito à incorporação ou atualização de parcela ao servidor que, em 11 de novembro de 1997, tiver cumprido todos os requisitos legais para a concessão ou atualização a ela referente.

10. Depois, foi editada a Lei n.º 9.624/98, transformando os quintos incorporados em décimos, na proporção de dois décimos para cada quinto:

Art. 2º Serão consideradas transformadas em décimos, a partir de 1º de novembro de 1995 e até 10 de novembro de 1997, as parcelas incorporadas à remuneração, a título de quintos, observado o limite máximo de dez décimos.

Parágrafo único. A transformação de que trata este artigo dar-se-á mediante a divisão de cada uma das parcelas referentes aos quintos em duas parcelas de décimos de igual valor.

11. Da leitura dos dispositivos legais acima transcritos, verifica-se que com a publicação da Lei n.º 9257/97, surgiu para os servidores contemplados pelo seu art. 15, § 2º, a possibilidade de pleitearem administrativamente a incorporação de gratificação recebida pelo exercício de função de direção, chefia e assessoramento ou cargo em comissão.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

12. Ao compulsar os autos, observa-se que o requerente solicita a concessão das gratificações concernentes ao período de 07/03/94 a 08/04/98, assim especificadas:

FUNÇÕES EXERCIDAS:				
FUNÇÃO	CÓDIGO	ENTRADA	SAÍDA	DIAS
CHEFE DA AGÊNCIA	FG-2	07/03/94	13/12/95	647
CHEFE DA AGÊNCIA	FG-2	14/12/95	31/03/98	839
CHEFE DA AGÊNCIA	FG-2	01/04/98	08/04/98	8
				1.495

13. Como se pode observar, o requerente poderia ter pleiteado administrativamente as referidas gratificações desde 1997, com o advento da Lei n.º 9257. Passaram-se, assim, quase 10 anos até a apresentação do presente requerimento administrativo, protocolizado em 29 de março de 2006, tempo mais do que suficiente para se proclamar a prescrição administrativa.

14. Perceba-se que mesmo levando em consideração o último período aquisitivo, de 1/04/1998 à 8/04/1998, não há como negar a sua consumação. A inércia do requerente é patente. Paralelamente a isso, não se pode olvidar: a prescrição, que se fundamenta no princípio da segurança e da estabilidade das relações jurídicas¹, é uma questão prejudicial, ou seja, deve ser analisada antes do mérito propriamente dito. Assim, ainda que o requerente atendesse a todos os requisitos legais, não faria jus ao recebimento da gratificação, em razão da ocorrência do aludido fenômeno.

15. Ressalte-se, ainda, que a prescrição administrativa não se confunde com a prescrição judicial. Segundo o magistério do ilustre jurista José dos Santos Carvalho Filho²:

¹ José dos Santos Carvalho Filho. Manual de Direito Administrativo. Editora Lúmen Júris: Rio de Janeiro, 19ª Edição. Pg. 860.

² Ob.cit. Pg. 859.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

Prescrição administrativa, podemos conceituar, é a situação jurídica pela qual o administrado ou a própria Administração perdem o direito de formular pedidos ou firmar manifestações em virtude de não terem feito no prazo adequado.

16. Nessa linha, sobreleva anotar que no direito público vigora o princípio da legalidade estrita. Segundo o qual, nos dizeres do insigne professor Hely Lopes Meirelles³:

“...o administrador público está, em toda a sua entidade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.

A eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da Lei e do Direito. É o que diz o inc. I do parágrafo único do art. 2º da Lei n.º 9.784/99. Com isso, fica evidente, que, além da atuação conforme à lei, a legalidade significa, igualmente, a observância dos princípios administrativos.

Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa “pode fazer assim”; para o administrador público significa “deve fazer assim”.”

17. Assim sendo, ante a inércia do titular, ressoa inequívoca a ocorrência da prescrição administrativa, nos termos do art. 110, I, da Lei n.º 8.112/90, razão pela qual não merecer prosperar a pretensão deduzida no presente requerimento administrativo.

³ Direito Administrativo Brasileiro, 26 ed., pág. 82.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

18. Por todo o exposto, sugere-se o encaminhamento dos autos à Coordenação-Geral de Elaboração, Sistematização e Aplicação de Normas da Secretaria de Recursos Humanos deste Ministério, para ciência desta manifestação e adoção das providências cabíveis.

À consideração superior.

Brasília, 20 de maio de 2008.

PAULO FERNANDO FEIJÓ TORRES JÚNIOR
Advogado da União

De acordo. À consideração do Sr. Consultor Jurídico.

Em 09 /06/2008.

SUELI MARTINS DE MACEDO
Coordenadora-Geral Jurídica de Recursos Humanos

Aprovo. Encaminhem-se os autos à Coordenação-Geral de Elaboração, Sistematização e Aplicação de Normas da Secretaria de Recursos Humanos deste Ministério, para adoção das providências cabíveis.

Em 09 /06/2008.

WILSON DE CASTRO JUNIOR
Consultor Jurídico