

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Secretaria de Recursos Humanos
Departamento de Normas e Procedimentos Judiciais
Coordenação-Geral de Elaboração, Sistematização e Elaboração das Normas

NOTA TÉCNICA Nº-638/2009/COGES/DENOP/SRH/MP

ASSUNTO: Gozo de licença-prêmio após reversão de aposentadoria

Referência: [REDACTED]

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Refere-se a presente Nota Técnica à solicitação da Coordenação-Geral de Recursos Humano do Ministério da Fazenda – COGRH/SPOA/SE/MF, para análise de questão referente ao computo de licença-prêmio por assiduidade da servidora aposentada [REDACTED] que reverteu à atividade.

ANÁLISE

2. Trata-se da servidora [REDACTED] Técnica da Receita Federal, que foi aposentada por meio da Portaria nº 89, de 28 de fevereiro de 2003, publicada no Diário Oficial da União de 5 de março de 2003, pela Gerência de Recursos Humanos da Gerência de Administração no Rio de Janeiro do Ministério da Fazenda (fls. 26), com fundamento no art. 8º, incisos I, II e III, alíneas “a” e “b”, da Emenda Constitucional nº 20 de 15 de dezembro de 1998 (Processo nº 10711.007658/2002-50), que assim dispõe:

“Art. 8º - Observado o disposto no art. 4º desta Emenda e ressalvado o direito de opção a aposentadoria pelas normas por ela estabelecidas, é assegurado o direito à aposentadoria voluntária com proventos calculados de acordo com o art. 40, § 3º, da Constituição Federal, àquele que tenha ingressado regularmente em cargo efetivo na Administração Pública, direta, autárquica e fundacional, até a data de publicação desta Emenda, quando o servidor, cumulativamente:

I - tiver cinquenta e três anos de idade, se homem, e quarenta e oito anos de idade, se mulher;

II - tiver cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se dará a aposentadoria;

III - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:

a) trinta e cinco anos, se homem, e trinta anos, se mulher; e

b) um período adicional de contribuição equivalente a vinte por cento do

tempo que, na data da publicação desta Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea anterior.”

3. De acordo com as informações constantes do Mapa de Tempo de Serviço para Aposentadoria, emitido em 17 de março de 2003 (fls. 18), a servidora, nascida em 22 de agosto de 1950, aposentou-se com 52 anos de idade e 31 anos e 129 dias de tempo de contribuição; utilizando o tempo de licença-prêmio por assiduidade não gozado (135 contado em dobro, o que resultou num tempo líquido de 270 dias). Ao computar-se o referido tempo ficto, a servidora implementou o requisito do tempo além do mínimo exigido para aposentadoria integral, conforme declara a Coordenação-Geral de Recursos Humanos do Ministério da Fazenda (fls. 85/86).

4. Ressalta-se que, apesar de não ter sido acostada cópia da Portaria de reversão da servidora, é de se inferir que esta ocorreu, tendo em vista a Portaria ALF/RJO nº 094, de 20 de junho de 2006, (fls. 43), que deu exercício à servidora na Alfândega o Porto do Brasil no Rio de Janeiro, e pelas demais declarações presentes nos autos, a exemplo do contido no Despacho da COGRH/MF (fls. 85/86), no qual declara-se como ato de reversão a Portaria SRF nº 591/06.

5. Após o seu retorno, por meio de requerimento (fls. 40), a servidora informou que não foi utilizado período de licença prêmio por assiduidade para concessão do Abono de Permanência, por isso solicita que seja verificado o seu direito de gozo do referido benefício. Nesse sentido, o gozo à licença prêmio por assiduidade, no período de 08.01.2007 a 06.02.2007 foi concedido de acordo com o Memorando nº 148/GAB, de 13 de novembro de 2006, da lavra do Inspetor Substituto da Alfândega do Porto do Rio de Janeiro, (fls. 41) e o ato concessório no formulário emitido pelo Chefe da SAPOL/SRRF/7ªRF (fls. 42).

6. Todavia, em Despacho de 10/1/2007, a Chefe da Divisão de Gestão de Pessoas/Superintendência da Receita Federal – 7ª RF, informou à GRA/GRH/Siati/RJ, que foi computado para a aposentadoria da servidora parte da licença-prêmio a que tinha direito na data de sua aposentação (fls. 59), o que ocasionou o pronunciamento daquela área (fls. 64), informando que o período restante de licença-prêmio não usufruído pela servidora correspondente a 45 dias do quinquênio de 14/8/1884 a 12/8/1989 e 90 dias do quinquênio de 13/8/1989 a 11/8/1994, foi computado em dobro para a concessão de sua aposentadoria, objeto do Processo nº 10711.007658/2002-50.

7. Cientificada do entendimento daquela unidade, a servidora discorda da manifestação exarada, afirmando ter tempo para aposentadoria sem necessidade de se computar a licença-prêmio para implementar o requisito de tempo de contribuição exigido pela norma constitucional, solicitando o encaminhamento dos autos à COGRH/MF, para pronunciamento (fls. 66).

8. A COGRH/SPOA/SE/MF se pronunciou mediante Despacho de 17 de julho de 2008 (fls. 85/86), onde informou que a interessada poderia se aposentar a partir de maio de 2002, considerando a licença-prêmio em dobro não usufruída, apesar disso se aposentou em 5 de março de 2003. Informou, ainda, que, caso não tivesse sido considerada a licença-prêmio em dobro, a servidora somente poderia se aposentar a partir de abril de 2003.

9. Ademais, a COGRH/SPOA/SE/MF apresenta algumas indagações quanto ao caso em análise, quais sejam: (1) se deve ser considerado para fins de aposentadoria o tempo que a servidora esteve aposentada; (2) a possibilidade de ser usufruída a licença-prêmio já considerada na aposentadoria, uma vez que reverteu à atividade, e, ainda, (3) se a servidora usufruiu do restante da citada licença.

10. Em apreciação às questões apresentadas, é de se esclarecer que a licença-prêmio por assiduidade, instituto revogado pela Lei nº 9.527, de 1997, estava prevista no art. 87 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, na forma a seguir colecionada:

“Art. 87. Após cada quinquênio ininterrupto de exercício, o servidor fará jus a 3 (três) meses de licença, a título de prêmio por assiduidade, com a remuneração do cargo efetivo.

§ 2º Os períodos de licença-prêmio já adquiridos e não gozados pelo servidor que vier a falecer serão convertidos em pecúnia, em favor de seus beneficiários da pensão. (Mantido pelo Congresso Nacional)”

11. De outro lado, foi estabelecida pelo art. 5º da lei nº 8.162, de 8 de janeiro de 1991, tendo sido confirmado o referido permissivo pelo art. 7º da lei nº 9.527, de 1997, a possibilidade de se computar, em dobro, a licença-prêmio não usufruída pelo servidor para a aposentadoria, *in verbis*:

“Art. 7º Os períodos de licença-prêmio, adquiridos na forma da Lei nº 8.112, de 1990, até 15 de outubro de 1996, poderão ser usufruídos ou contados em dobro para efeito de aposentadoria ou convertidos em pecúnia no caso de falecimento do servidor, observada a legislação em vigor até 15 de outubro de 1996.

Parágrafo único. Fica resguardado o direito ao cômputo do tempo de serviço residual para efeitos de concessão da licença capacitação.”

12. Ocorre que, uma vez utilizada a licença-prêmio para um determinado fim, como no caso em questão que foi utilizada para a contagem de tempo para aposentadoria, não se vislumbra amparo legal para que seja efetuado o desaverbamento desse tempo. Isto é, inexistente amparo legal que autorize o pleito da servidora, que a autorize a usufruir a licença-prêmio.

13. Ademais, a averbação do tempo deu-se com anuência da servidora, pois, a despeito de constar requerimento para que a unidade de recursos humanos do órgão assim procedesse, houve a antecipação da data em que a servidora poderia se aposentar, caso não fosse incluída a licença-prêmio como tempo de contribuição para efeito de aposentadoria, nos moldes tratados pelo art. 7º da Lei nº 9.527, de 1997. Por fim, trata-se de ato jurídico perfeito.

14. Em relação à situação apresentada, cabe esclarecer que o direito à contagem, conversão e averbação de tempo de serviço é de natureza subjetiva, enquanto relativo à realização de fato continuado, constitutivo de requisito à aquisição de direito subjetivo outro, estatutário ou previdenciário. Assim, inexistente razão legal ou doutrinária para identificar-lhe a norma legal de regência com aquela que esteja a vigor somente ao tempo da produção do direito à aposentadoria de que é instrumental.

15. A aposentadoria da servidora foi concedida com base na legislação vigente à época, portanto a base da discussão calça-se no direito adquirido e o ato jurídico perfeito, que situa-se sobre a temática da estabilidade dos direitos subjetivos e, conseqüentemente, a garantia constitucional da segurança dessas relações, que corresponde a um valor de ordem, de paz e de respeito inato à consciência e desejo dos cidadãos. Portanto, vê-se que o tema transcende o direito positivo, fincando raízes no direito natural, pois, se é verdade que o direito é dinâmico e, muitas vezes, deve mudar, não é menos verdade que as relações constituídas sob o império de uma norma devem perdurar ainda que tal norma seja substituída.

16. O art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal da Republica de 1988, alberga a garantia de segurança na estabilidade das relações jurídicas, que continuarão a produzir os mesmos efeitos jurídicos, tal qual produziam antes de se mudar a lei, que regulava a relação jurídica sobre os quais tais direitos subjetivos se formaram, desde que tenham se constituído em direito adquirido, ato jurídico perfeito ou em coisa julgada, haja vista esses

institutos jurídicos possuírem escopo de salvaguardar a permanente eficácia dos direitos subjetivos e das relações jurídicas constituídas validamente sob a égide de uma lei, frente futuras alterações legislativas ou contratuais. Esses constituem direitos constitucionais de primeira geração, os quais impõem limites na ingestão do Estado na vida dos cidadãos, gerando círculos intocáveis na vida das pessoas livres e imunes da ingerência estatal.

17. Tecendo uma singela abordagem às linhas gerais do direito adquirido e do ato jurídico perfeito, na perspectiva do direito material sobre os planos da existência, validade e eficácia, tem-se que, ao erigir o direito adquirido e o ato jurídico perfeito como disposições assecuratórias em defesa dos direitos subjetivos, o constituinte limitou o poder do legislador, circunscrevendo os limites da legiferância, pressupondo que tais expressões já trouxessem, de *per si*, um teor de significação, impassível de restrição por parte do legislador ordinário, sob pena de se desconstituir a garantia esculpida pelo constituinte.

18. Como tal norma é dirigida primariamente ao legislador ordinário, deve esse se ater ao significado dos institutos, segundo a *ratio constitutionis* e não conforme o próprio legislador os entenda. A tônica original desses institutos fora estabelecida na Lei de Introdução ao Código Civil (LICC) que traz as linhas gerais desses institutos e na constituição interpretativa que a doutrina e jurisprudência se embasaram sobre os institutos, a qual deve ser preservada pelo legislador ordinário em prol da CRFB.

19. Distinção preliminar básica deve-se fazer entre direito adquirido e ato jurídico perfeito: o primeiro nada mais é do que uma espécie de direito subjetivo definitivamente incorporado ao patrimônio jurídico do titular, mas ainda não consumado, sendo, pois, exigível na vida jurisdicional se não cumprido pelo obrigado voluntariamente. O titular do direito adquirido está protegido de futuras mudanças legislativas que regulem o ato pelo qual fez surgir seu direito, precisamente porque tal direito já se encontra incorporado ao patrimônio jurídico do titular – plano/mundo do dever-ser ou das normas jurídicas – só não fora exercitado, gozado – plano/mundo do ser, ontológico.¹

20. Então, o titular do direito adquirido extrairá os efeitos jurídicos elencados pela norma que lhe conferiu o direito, mesmo que nova lei contrarie a primeira. Continuará a gozar

¹ Gonzales, Douglas Camarinha. **O Direito Adquirido e Ato Jurídico Perfeito Sob os Planos da Existência, Validade e eficácia.** Portal Jusnavigandi [online]. Nov.2000, Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=94&p=2>>

dos efeitos jurídicos da primeira norma, mesmo depois da revogação da norma. Eis o singelo entendimento do direito adquirido.²

21. Por sua vez, o ato jurídico perfeito é o título ou fundamento, que faz surgir o direito subjetivo, portanto é todo ato lícito que tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar ou extinguir direitos (art. 81 do Código Civil). Na lição de Limongi França, “ato jurídico perfeito é aquele que sob o regime de determinada lei tornou-se apto para produzir os seus efeitos pela verificação de todos os requisitos a isso indispensável”.³

22. Reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou. Assim, consideram-se adquiridos os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo pré-fixado ou condição preestabelecida inalterável, a arbítrio de outrem. O princípio da irretroatividade, ainda que relativo, é inerente à lógica do sistema normativo, e ainda que haja retroatividade da lei, a qual deve ser expressa, deverá sempre respeitar os institutos em estudo, sob pena da eiva da inconstitucionalidade. Portanto, tanto o ato jurídico perfeito e acabado quanto o direito adquirido estão sujeitos a este princípio.⁴

23. Decerto, o direito nasce dos fatos, já diziam os romanos, *ex facto ius oritur*, ou seja, “do direito objetivo não surge diretamente os direitos subjetivos; é necessária uma força de propulsão ou causa, que se denomina fato jurídico”, que dá azo a que se crie a relação jurídica, que submete certo objeto ao poder de determinado sujeito. A esse poder se denomina direito subjetivo.⁵

24. Assim, o direito só nasce a partir dos fatos do mundo real, pois somente a partir da concreção do suporte fático hipotético (mundo do ser) é que a norma jurídica (dever ser) passa a incidir. Isto é, a norma abstrata está em estado latente ou potencial, imperando no mundo das normas (dever-ser), vindo a lume e integrando o patrimônio jurídico da pessoa, titular do direito, quando surgir inteiramente o **fato concreto** contemplado pelo texto legal

² Gonzales, Douglas Camarinha. **O Direito Adquirido e Ato Jurídico Perfeito Sob os Planos da Existência, Validade e eficácia.** Portal Jusnavigandi [online]. Nov.2000, Disponível em: < <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=94&p=2>>

³ Id. Ibidem.

⁴ Id. Ibidem.

⁵ Id. Ibidem.

(mundo do ser). Em terminologia apropriada, há a subsunção do fato ao texto legal, incidindo, pois, a norma jurídica a qual confere direito subjetivo ao titular do direito.⁶

25. Quando o direito estabelece exigências para que o ato entre no mundo jurídico com formação inteiramente regular, está determinando requisitos de validade. A validade é, pois, a qualidade que o negócio ou ato deve ter ao entrar no mundo jurídico, consiste em estar de acordo com as regras jurídicas, de modo a ser regular. Nesse sentido, a validade é como o sufixo da palavra indica, qualidade de um negócio ou ato existente. Por sua vez, válido é o adjetivo com que se qualifica o ato ou negócio jurídico formado de acordo com as regras jurídicas e, finalmente, os requisitos são aqueles caracteres que a lei ou a Constituição Republicana exigem (requerem) nos elementos do negócio ou ato para que este seja válido.⁷

26. Em prol dessa coesão e do princípio da segurança jurídica, inexistente direito adquirido ou ato jurídico perfeito com base em atos ou negócios inválidos. De qualquer sorte, cabe ao operador do direito averiguar a validade do ato no caso concreto, servindo-se da hermenêutica que lhe é luz nesse escuro caminho. Releva considerar que cada ato – seja civil, administrativo, tributário, previdenciário ou de outra natureza – deve ser regido de acordo com o regime jurídico peculiar, mas interagindo com a totalidade do sistema, pois o direito não se interpreta em tiras, mas sim no todo, especialmente com a Constituição da República, norma fundamental e pilar de validade de todo sistema.⁸

27. Também na seara pública, deve-se apreciar o direito adquirido sob a forma de incorporação desse direito ao patrimônio do cidadão. Sobre este ponto de vista, o admirável doutrinador, Celso Antônio Bandeira de Mello, faz uma diferenciação acerca da a situação **jurídica do titular em geral ou impessoal**, também denominada estatutária ou objetiva, em relação a da **situação jurídica individual ou subjetiva**, *in verbis*:

" o conteúdo é o mesmo para todos os indivíduos que delas são titulares, pois tal conteúdo é determinado por disposição geral, lei ou ato normativo,...a aplicação das situações gerais aos indivíduos depende da ocorrência de um fato ou de algum ato distintivo daquele que o gerou...Esse fato jurídico simplesmente investe alguém em uma situação jurídica geral...Esse evento é que incorporará ao sujeito a situação geral...pois o evento desencadeia o conjunto de direitos e deveres que perfazem a situação jurídica de alguém...e por meio dele não se cria direito novo...apenas

⁶ Gonzales, Douglas Camarinha. **O Direito Adquirido e Ato Jurídico Perfeito Sob os Planos da Existência, Validade e eficácia**. Portal Jusnavigandi [online]. Nov.2000, Disponível em: <
<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=94&p=2>>

⁷ Id. Ibidem.

⁸ Id. Ibidem.

implanta-se o necessário a fim de que um quadro normativo já existente passe a vigorar em relação ao sujeito ou sujeitos. Seu alcance material é precisamente este: inserir alguém no campo de incidência de um ato-geral. O ato condição não cria situação subjetiva: tão só determina a incidência de uma situação geral e objetiva sobre alguém que destarte ingressa em regime comum aos demais indivíduos colhidos sobre essa situação geral. Por exemplo: o ato de aceitar cargo público acarreta a inserção do sujeito na situação geral de funcionário, situação que é a mesma para os funcionários em geral.

Já as situações individuais ou subjetivas são aquelas, cujo conteúdo é indubitavelmente determinado e pode variar de um para outro titular. É o caso da situação de um credor de um devedor, de um locatário em que o conteúdo da situação é específico para cada qual, modela-se pelo ato individual (e não por via geral, como no caso anterior). O ato individual (ato subjetivo), ao mesmo tempo que cria situação jurídica, investe nela o indivíduo.(...) Essas situações surgem direta e imediatamente da vontades das partes, e, mediata e indiretamente da lei que confere respaldo aos contratos. As situações subjetivas são produzidas por atos cujo alcance material restringe ao produtor ou produtores deles...Seu modelo característico é o contrato. Cifram-se a regular relações específicas do ou dos intervenientes do ato. Por meio deles os sujeitos delineiam uma específica relação jurídica, desenhando-lhes a figura com empenho de suas vontades; (...)

Nota-se a profunda diferença entre as situações gerais e as situações individuais. Intuitivamente percebe-se a imediata alterabilidade das primeiras e a intangibilidade das segunda.”⁹

28. Percebe-se a vincada distinção ente as **situações gerais** e as **situações individuais**, verificando-se a imediata alterabilidade das primeiras e a intangibilidade das segundas. As situações gerais, justamente por serem normativas, estendem-se a números indeterminados de sujeitos. E diante da sua natureza normativa são mutáveis ao rítimo das alterações das regras jurídicas que regulam. De outra banda, as situações individuais permanecem inalteráveis por serem únicas e *inter-parts*.

CONCLUSÃO

29. É de concluir, de acordo com as informações prestadas nos autos e tendo como vigência o período da duração do ato administrativo – que vai desde o momento em que passa a existir no mundo jurídico até o instante que desaparece, seja por ter sido desfeito por outro ou por ter completado o tempo de duração que recebeu ao ser editado – que a aposentadoria da servidora com a inclusão da licença-prêmio por assiduidade na contagem de tempo de

⁹ Gonzales, Douglas Camarinha. **O Direito Adquirido e Ato Jurídico Perfeito Sob os Planos da Existência, Validade e eficácia.** Portal Jusnavigandi [online]. Nov.2000, Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=94&p=2>>

contribuição para fim do ato de aposentação, configura-se ato jurídico perfeito e acabado, executado sob a égide da legislação vigente à época.

30. Portanto, não há que prosperar o pleito de que o referido tempo seja utilizado para fruição, ainda que tenha sido excedente ao tempo mínimo exigido para implementar os requisitos de aposentadoria constantes do fundamento do ato jubilatório.

31. Com estes esclarecimentos, submetemos o assunto às instâncias superiores, sugerindo a restituição dos autos à Coordenação-Geral de Recursos Humano do Ministério da Fazenda – COGRH/SPOA/SE/MF, para conhecimento e providências.

Brasília, 1 de dezembro de 2009.

FLÁVIA DE SOUZA RAMOS
Analista de Gestão

TEOMAIR CORREIA DE OLIVEIRA
Chefe da Divisão de Análise de Processos

De acordo. Encaminhe-se o presente processo à Diretora do Departamento de Normas e Procedimentos Judiciais - Substituta.

Brasília, 1 de dezembro de 2009.

OTÁVIO CORRÊA PAES
Coordenador-Geral de Elaboração, Sistematização e Aplicação das Normas - Substituto

Aprovo. Encaminhe-se à Coordenação-Geral de Recursos Humano do Ministério da Fazenda – COGRH/SPOA/SE/MF, na forma proposta.

Brasília, 1 de dezembro de 2009.

VALÉRIA PORTO
Diretora do Departamento de Normas e Procedimentos Judiciais – Substituta.