



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
AUDITORIA INTERNA
SECRETARIA DE ORIENTAÇÃO E AVALIAÇÃO**

PARECER SEORI/AUDIN-MPU Nº 1.643/2016

Referência : Processo nº 08100.000506/93-66.

Assunto : Pessoal. Revisão de averbação de tempo de serviço para fins de Licença-Prêmio.

Interessado : Secretaria-Geral. Ministério Público Federal.

Por Despacho, de 13 de junho de 2016, fl. 48, o Excelentíssimo Senhor Secretário-Geral do Ministério Público Federal encaminhou o processo em epígrafe a esta Auditoria Interna do MPU para apreciação da possibilidade de alteração da averbação de tempo de serviço prestado na condição de servidor, exclusivamente comissionado, para fins de aquisição de períodos de licença-prêmio, considerando o prazo decadencial previsto na Lei nº 9.784/1999.

2. Consta que a Divisão de Direitos de Membros da Secretaria de Gestão de Pessoas do MPF constatou que o tempo de serviço prestado na esfera estadual, exclusivamente, em cargo comissionado, no período de 04/03/1991 a 09/04/1992, foi averbado com validade inclusive para fins de licença-prêmio por tempo de serviço (fl. 37), com base em decisão, de 28 de novembro de 1996, exarada no Processo MPF nº 08100.001258/92-81.

3. Diante disso, a referida Secretaria de Gestão de Pessoas do MPF encaminhou à Consultoria Jurídica da Secretaria-Geral do MPF consulta acerca da possibilidade de extensão da decisão proferida nos autos do citado Processo MPF nº 08100.001258/92-81 aos membros da instituição, com vistas à utilização de tempo de serviço prestado anteriormente na condição de servidor sem vínculo efetivo, para cômputo dos quinquênios exigidos para a aquisição da licença-prêmio prevista no artigo 222, inciso III, da Lei Complementar nº 75/1993, bem como sobre o procedimento a ser adotado pela Administração em casos análogos.

4. Em resposta, a Consultoria Jurídica, por meio do Parecer nº 300/2016/CONJUR (fls. 38-44), opinou pela inaplicabilidade da decisão acima mencionada, tendo em vista que a decisão trata de averbação de tempo de serviço prestado na condição de servidor estadual e/ou municipal efetivo para fins de licença-prêmio, e não de tempo de serviço prestado como servidor sem vínculo efetivo com a Administração.

5. No caso em questão, entendeu, porém, que, embora a averbação tenha ocorrido de forma indevida, os quinquênios já adquiridos não podem ser alterados, uma vez que já incorporados ao patrimônio jurídico do interessado. No entanto, para a aquisição dos períodos em aberto e subsequentes, concluiu pela necessidade de correção do marco inicial e final dos quinquênios, de modo que o período equivocadamente averbado fosse desconsiderado para esse fim.

6. Em exame, cumpre observar, inicialmente, que, ao nosso ver, a sugestão da CONJUR de correção do marco inicial e final dos quinquênios para concessão de licença-prêmio trata-se, em verdade, de forma transversa, de desaverbação do tempo de serviço exclusivamente como comissionado para fins de licença-prêmio por tempo de serviço – período de 4/3/1991 a 9/4/1992 –, o qual foi indevidamente averbado. Na prática, a alteração proposta representaria a anulação do ato anterior e a emissão de novo ato, preservando os efeitos já produzidos e impedindo os efeitos futuros.

7. Nesse toar, importante notar que a averbação do referido período ocorreu por meio de despacho de 17 de fevereiro de 1997 (fl. 24). Como informa a Divisão de Direitos de Membros, o primeiro quinquênio de licença-prêmio foi adquirido pelo interessado considerando o período de 4/3/1991 a 1º/3/1996, tendo sido usufruído de 02/10/2001 a 02/01/2002.

8. Verifica-se, portanto, que a averbação indevida para fins de licença-prêmio ocorreu há quase vinte anos, tendo o exercício da licença-prêmio adquirida com o cômputo da referida averbação ocorrido há mais de quinze anos.

9. Registre-se, nesse ponto, que a Administração não pode anular seus atos eivados de vício de legalidade a qualquer momento, se do ato decorram efeitos favoráveis a seus destinatários. O artigo 54 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, estabelece o prazo decadencial de cinco anos contados da data em que foram praticados, após o qual, a Administração perde o direito de anulá-los, salvo comprovada má-fé ou o exercício de qualquer medida de autoridade administrativa tendente à impugnação do ato antes de aperfeiçoada a decadência:

LEI Nº 9.784, DE 29 JANEIRO DE 1999

Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

§ 1º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.

§ 2º Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato.

10. Sobre os efeitos da decadência, prevista no artigo 54 da Lei nº 9.784/1999, acima transcrito, importa observar trecho do Voto do Acórdão TCU nº 2.747/2014 – Plenário, que tratou da possibilidade de a Administração rever ato que concedeu anuênios referente a tempo de serviço prestado sob a égide do Estatuto dos Militares:

ACÓRDÃO TCU Nº 2.747/2014 – PLENÁRIO

VOTO

(...)

Segundo Almiro do Couto e Silva, "o art. 54 da Lei nº 9.784/99 expressou, no plano da legislação ordinária, o princípio constitucional da segurança jurídica, em regra jurídica." (in O Princípio da Segurança Jurídica (Proteção à Confiança) no Direito Público Brasileiro e o Direito da Administração de Anular seus Próprios Atos Administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da lei do processo administrativo da União (Lei nº 9.784/99). Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 2, abr./mai./jun. 2005, p. 20 Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com.br>). De acordo com o citado dispositivo legal, o exercício do dever-poder da Administração de anular seus próprios atos, quando eivados de ilegalidade, ficou limitado pelo prazo decadencial de cinco anos, salvo comprovada má-fé.

Prossegue o referido autor, afirmando que por se tratar de regra

concretizadora do princípio constitucional da segurança jurídica, não há mais que se fazer qualquer ponderação entre o princípio da legalidade e o da segurança jurídica, como anteriormente à edição dessa regra se fazia necessário proceder. Segundo ele, o legislador ordinário, por meio da edição da referida regra, efetuou a ponderação, decidindo pela prevalência da segurança jurídica sempre que presentes as circunstâncias descritas no preceito legal, quais sejam, o transcurso do prazo de cinco anos e a inexistência de comprovada má-fé por parte dos beneficiados pela medida estatal.

Deste modo, realizado o suporte fático da norma, opera-se de imediato a denominada decadência administrativa, que consiste na perda do direito da Administração Pública de tornar inválido o ato administrativo por ela praticado. Com a decadência, portanto, segundo o referido autor, mesmo que seja incompatível com o ordenamento jurídico, o ato administrativo será mantido com todos os efeitos que tenha produzido, ficando assegurada, ainda, a continuidade dos seus efeitos para o futuro, qualquer que seja o seu conteúdo e as suas consequências. (Grifou-se)

11. Desse modo, considerando a data em que ocorreu a averbação do tempo de serviço exercido exclusivamente em cargo comissionado, sem vínculo efetivo, para fins de licença-prêmio, o direito da Administração de rever tal ato teria decaído cinco anos após referida averbação, ou seja, em 16 de fevereiro de 2002. Seguindo esse entendimento, a partir de 17 de fevereiro de 2002, deve-se considerar que o período averbado já se incorporou ao patrimônio jurídico do interessado, não podendo ser dele retirado.

12. Esse, inclusive, é o entendimento que se extrai do Acórdão TCU nº 3.649/2013 – Plenário, que reconheceu a decadência do direito de anular ato administrativo que concedeu o direito a 6 (seis) meses de licença especial a servidor do Tribunal de Contas da União. Vejamos:

ACÓRDÃO TCU Nº 3.649/2013 – PLENÁRIO

VOTO

(...)

3. Em 17 de janeiro de 2005, foi emitido ato administrativo que reconheceu seis meses de licença especial ao recorrente, nos termos de despacho à fl. 16. A concessão fundamentou-se na Lei 6.880/1980 (Estatuto Militar) e em suposta incorporação do benefício ao patrimônio jurídico do interessado ainda no exercício da carreira militar.

4. O ato concessório foi objeto de alteração em 16/12/2009 (fl. 25), quando a Segedam afastou parte do tempo de serviço averbado pelo interessado e reduziu o período da licença especial de seis para três meses.

(...)

14. A revisão feita pela Segedam decorreu exatamente do juízo firmado por este Tribunal na prolação do acórdão 2.473/2009 – Plenário. Ao tratar da possibilidade de concessão de adicional por tempo de serviço a servidor egresso das Forças Armadas, esta Corte concluiu que o termo final para percepção do direito adviria do regramento estabelecido na Lei 8.112/1990 e não simplesmente das regras insculpidas no estatuto militar.

15. Com o intuito de harmonizar neste Tribunal a averbação de tempo exercido sob o regime castrense, a administração do TCU expandiu as conclusões do acórdão 2.473/2009 – Plenário para proceder à revisão de outras vantagens, como a licença especial.

(...)

29. Nos termos em que foi prolatado, o acórdão 2.473/2009 – Plenário, limitou-se a tratar dos anuênios e em nenhum instante apontou para revisão dos critérios anteriormente adotados para concessão de licença-prêmio. Deliberou-se apenas:

“9.3. determinar a Segedam que, de ofício, efetue a revisão das concessões de anuênios decorrentes da averbação do tempo de serviço prestado as Forças Armadas, relativamente a outros servidores deste Tribunal que se encontrarem em situação similar, com fulcro no art. 100 da Lei n.º 8.112/1990, devendo para tanto atentar que os servidores fazem jus a contagem do tempo de serviço prestado as Forças Armadas, para fins de percepção do adicional previsto no art. 67 da Lei n.º 8.112/1990, até a data de 8/3/1999, marco temporal estabelecido para a concessão de anuênios sob o regime estatutário;”

30. A interpretação do §2º do art. 54 da Lei 9.784/1999 não pode ser dissociada do arcabouço legal em que se insere, especialmente das disposições e garantias estabelecidas na Constituição Federal de 1988. O devido processo legal, consubstanciado no inciso LIV do art. 5º da Carta, perpassa toda a aplicação do direito e deve ser tido à conta de diretriz para se buscar o melhor entendimento da expressão "qualquer medida" prevista no referido dispositivo legal. Por isso, ato que sequer tratou da matéria, não possui substância que permita entendê-lo como medida impugnadora ao benefício inicialmente concedido.

(...)

33. Ainda que o mérito do acórdão 2.473/2009 – Plenário tenha suscitado a revisão da licença, não é medida suficiente para interromper o prazo decadencial. O acórdão, **per si**, não contestou o direito à licença-prêmio e, portanto, não atende ao disposto no §2º do art. 54 da Lei 9.784/1999.

34. Também assim, os atos da Segedam que reviram em 2009 a licença inicial (fls. 17-25) não observaram o devido processo legal e se deram à revelia do interessado. Por isso, não podem, legitimamente, interromper o decurso do prazo decadencial. Juízo semelhante está expresso no acórdão 2.910/2010 – Plenário, que declarou a nulidade dos atos de revisão da Segedam que ensejaram a redução de anuênios dos servidores envolvidos e, ainda, reformou o acórdão 2.473/2009 – Plenário para que a revisão fosse realizada por meio de processos individuais, com estrita observância do contraditório e da ampla defesa.

35. No presente caso, reitero que a citação do servidor para apresentação de defesa apenas se deu em 25/07/2011 (fl. 80) e, uma vez que o direito à licença-prêmio de seis meses foi reconhecido em 17/01/2005 (fl. 16), o prazo quinquenal para revisão de ofício do ato já havia expirado.

36. É necessário destacar que o instituto da decadência, que consiste "na perda efetiva de um direito potestativo, pela falta de seu exercício, no período de tempo determinado em lei ou pela vontade das próprias partes" (GAGLIANO, Pablo Stolze), atua em favor da estabilidade e da segurança jurídica. Estes corolários sustentam a existência do próprio ordenamento e do Estado de Direito. Na lição de Canotilho, esses princípios decorrem da "determinabilidade das leis e da proteção da confiança, consubstanciado na existência de normas estáveis e previsíveis quanto aos seus efeitos".

37. Por tudo isso, nos termos do art. 54, **caput**, é necessário reconhecer a decadência do direito de alterar o ato administrativo que concedeu, em 17/01/2005 (fl. 16), licença especial de seis meses ao servidor Bruno Hartz.

13. Em face do exposto, somos de parecer pela impossibilidade de aplicação da sugestão da CONJUR de alteração do marco inicial e final do tempo de serviço para efeito de aquisição de licença-prêmio, com o fim de desconsiderar o tempo de serviço prestado pelo interessado na condição exclusivamente de comissionado no Governo do Distrito Federal, averbado para todos os efeitos em 1997, em virtude da ocorrência do prazo decadencial de 5 (cinco) anos previsto no art. 54 da Lei nº 9.784/99.

É o Parecer que submetemos à consideração superior.

Brasília, de agosto de 2016.

MARILIA DE OLIVEIRA TELLES
Chefe da DIAPE

MICHEL ÂNGELO VIEIRA OCKÉ
Coordenador da COGESP

De acordo.
À consideração do Senhor Auditor-Chefe.

Aprovo.
Restitua-se à SG/MPF e à SEAUD.

Em / 8 / 2016.

MARA SANDRA DE OLIVEIRA
Secretária de Orientação e Avaliação

SEBASTIÃO GONÇALVES DE AMORIM
Auditor-Chefe