

PROTOCOLO Nº: 345902/21
ORIGEM: UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ
INTERESSADO: ALEXANDRE ALMEIDA WEBBER
ASSUNTO: CONSULTA
PARECER: 200/21

Consulta. Abono de permanência. Pagamento retroativo. Responsabilidade. Jurisprudência da Corte. Conhecimento e resposta.

Trata-se de consulta formulada pelo Magnífico Reitor da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE), mediante a qual pretende o pronunciamento do Tribunal de Contas a propósito dos seguintes quesitos (peça nº 3):

Quesito 01:

Qual o termo inicial para o pagamento do Abono de Permanência na hipótese que o servidor preenche os requisitos para aposentadoria em razão de averbação **tardia** de tempo de serviço junto aos assentos funcionais?

Quesito 02:

No caso de ser possível o pagamento retroativo de Abono de Permanência à data do cumprimento dos períodos necessários à implementação da aposentadoria voluntária, se tratando de servidor inativo, a responsabilidade pelo pagamento deve recair ao Órgão ao qual o servidor aposentado encontra-se vinculado (ParanáPrevidência), pois é este que recebeu a contribuição do? [sic]

Instrui a petição inicial parecer lavrado pela Procuradoria Jurídica da instituição de ensino em caso concreto, por meio do qual se sustenta que o pagamento do abono de permanência deve retroagir à data da efetiva averbação do tempo de serviço, em caso de esta ocorrer posteriormente à implementação dos requisitos (peça nº 4). Em complemento (peça nº 5), o órgão asseverou que a jurisprudência é pacífica apenas quanto à desnecessidade de formal manifestação do servidor, bastando sua permanência em atividade para aquisição do direito ao benefício.

A consulta foi recebida pelo Despacho nº 514/21-GCNB (peça nº 7), após o que a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca relacionou a existência dos Acórdãos nºs 1790/18 e 473/08, ambos proferidos pelo Plenário em sede de consulta, a respeito da matéria indagada (Informação nº 71/21, peça nº 9).

Instada a manifestar-se, a 7ª Inspeção de Controle Externo, fundamentada em vasta jurisprudência, asseverou que o abono de permanência é devido desde a data em que o servidor implementou os respectivos requisitos,

incumbindo à entidade à qual estava vinculado o seu pagamento (Instrução nº 72/21, peça nº 12).

De semelhante modo, a Coordenadoria de Gestão Estadual corroborou o entendimento manifestado pela unidade técnica que lhe antecedeu (Instrução nº 1021/21, peça nº 13).

É o breve relatório.

A consulta preenche os requisitos regimentais (art. 311) de conhecimento – legitimidade do consulente, objetividade dos quesitos, pertinência temática, prévia submissão à assessoria local e apresentação em tese –, motivo pelo qual se impõe ratificar o juízo de admissibilidade.

No mérito, abstraindo-se a situação concreta que ensejou a apresentação da consulta a esta Corte, denota-se que os precedentes enumerados pela diligente SJB, porquanto firmados mediante quórum qualificado, têm força normativa, constituem prejulgamento de tese e vinculam o exame deste Tribunal de Contas, nos estritos termos do art. 41 da Lei Complementar estadual nº 113/2005. Destarte, ausentes razões jurídicas aptas a excepcionar ou modificar o posicionamento plenário, há de persistir o entendimento – que, por si só, oferece balizas adequadas ao gestor consulente e à sua assessoria jurídica para deliberar na situação concreta.

Nessa perspectiva, insta salientar que descabe ao Tribunal de Contas realizar controle prévio de atos administrativos ou oferecer consultoria técnico-jurídica aos seus jurisdicionados. A manifestação desta Corte em processos de consulta serve precipuamente à formação jurisprudencial no âmbito do controle externo, e não propriamente a avalizar qualquer decisão adotada pelos órgãos e entidades sujeitos à sua fiscalização.

Esclarecida essa premissa, por ocasião do julgamento da Consulta nº 641229/07, o Tribunal Pleno assim se manifestou a respeito de questionamentos bastante semelhantes aos formulados neste expediente:

EMENTA: CONSULTA – ABONO DE PERMANÊNCIA É DEVIDO DESDE O IMPLEMENTO DAS CONDIÇÕES PARA INATIVAÇÃO, PODENDO SER CONCEDIDO RETROATIVAMENTE, MESMO QUE O SERVIDOR JÁ SE ENCONTRE INATIVADO – A RESPONSABILIDADE PELO PAGAMENTO É DO ENTE FEDERADO AO QUAL O SERVIDOR ESTIVER (ESTIVESSE) VINCULADO, CONSOANTE DISPÕE A ORIENTAÇÃO NORMATIVA 01/04 DA SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL.

(Acórdão nº 473/08, rel. Cons. Fernando Guimarães, j. 10/04/2008)

Consoante se pode observar, naquela oportunidade o órgão deliberativo assentou o entendimento de que a permanência em atividade do servidor depois de preenchidos os requisitos à inativação voluntária conforma opção tácita, sendo-lhe devido o abono de permanência desde então. Tal orientação é, como satisfatoriamente demonstrou a instrução deste processo, corroborada pela pacífica jurisprudência dos tribunais pátrios.

Também naquele caso se consignou a possibilidade de pagamento do abono de permanência mesmo depois de concedida a aposentadoria – conclusão que se articula com a premissa anterior. E, em adição, esclareceu-se que a responsabilidade pelos valores seria da entidade à qual o servidor estivesse vinculado, nos termos da Orientação Normativa SPS nº 01/2004.

Em pronunciamento posterior, no âmbito da Consulta nº 456312/17, o Douto Plenário ratificou aquela compreensão:

EMENTA: Consulta. Conhecimento e resposta. Precedentes desta Casa. Abono de permanência. Pagamento com o implemento dos requisitos para aposentadoria. Desnecessidade de requerimento. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. Prescrição quinquenal. Correção. Marco temporal e índices definido pela Suprema Corte. TR e IPCA-E. Aposentadoria. Emenda 47/05. Requisitos cumulativos preenchidos. Proventos integrais e paridade. Licença especial. Servidor efetivo (não oriundo do regime celetista) e inativo. Licenças não gozadas e não contadas em dobro. Indenização. Possibilidade. Regulamentação local para desnecessidade de requerimento.

(Acórdão nº 1790/18, rel. Cons. Fernando Guimarães, j. 05/07/2018)

Do exame daquele julgado, denota-se que a referida decisão amparou-se em precedentes do Supremo Tribunal Federal e nas manifestações anteriores desse mesmo Colegiado, a admitir o cabimento do pagamento retroativo do abono de permanência à data de implemento dos requisitos à inativação voluntária.

Ainda, na fundamentação daquele julgado, destacou-se *“que o prazo para retroação segue a tese firmada pelo Superior Tribunal de Justiça, qual seja, prazo quinquenal”*.

Expostos os referenciais jurisprudenciais desta Corte de Contas, denota-se que a dúvida do consulente pode ser plenamente respondida pela articulação dessas duas decisões – que, como se disse, oferecem critérios suficientes à deliberação no caso concreto posto à sua apreciação. Eventuais irresignações, de qualquer das partes envolvidas, poderão ser dirigidas ao Poder Judiciário (nos termos do art. 5º, XXXV da Constituição), não servindo a manifestação desta Corte de Contas à solução de eventual conflito *inter partes*, senão como parâmetro interpretativo à atuação administrativa.

Nesses termos, conforme a remansosa jurisprudência nacional, deve-se repisar que o abono de permanência é devido desde a data em que o servidor, podendo usufruir da aposentadoria voluntária, opta por manter-se na ativa, sendo-lhe devido o pagamento do benefício retroativamente às parcelas não alcançadas pela prescrição quinquenal dos créditos contra a Fazenda Pública.

Ainda, a peculiaridade suscitada nesta consulta, quanto à averbação supostamente “tardia” dos períodos que deram ensejo ao reconhecimento do direito, em nada altera o posicionamento já manifestado. A uma, porque inexistente no ordenamento jurídico qualquer norma que defina prazo para que se requeira a averbação do tempo de serviço e contribuição. O tempo de serviço incorpora-se ao

patrimônio jurídico do servidor público desde quando prestado, servindo o registro em seus assentamentos funcionais para fins meramente declaratórios – isto é, a circunstância de haver requerido a averbação posteriormente à data de implemento dos requisitos de aposentadoria não tem o condão de alterar essa mesma data. E, a duas, porque a mora do servidor em demandar a anotação do tempo que lhe beneficia já o prejudica com a possível prescrição de créditos anteriores a que teria direito, sendo absolutamente descabida a tentativa de lhe obstar, sem a necessária previsão legal, a percepção de direitos preexistentes à data de averbação.

Ademais, quanto à responsabilidade pelo pagamento retroativo, insta salientar que o abono de permanência é benefício custeado pelo órgão com o qual o servidor mantém vínculo laboral, correspondendo ao exato valor de sua contribuição previdenciária. Dessa sorte, caso o pagamento não tenha sido efetuado no período entre o implemento dos requisitos à aposentadoria e a data de efetiva inativação do servidor, ainda que em virtude de a averbação do tempo de serviço ter sido requerida posteriormente, é certo que o órgão de origem – e não a entidade previdenciária – beneficiou-se com a mora, cabendo-lhe, pois, honrar os retroativos.

Cabe registrar, apenas, a necessidade de se observar a prescrição quinquenal, bem como a adequação e disponibilidade orçamentária para efetuar o pagamento.

Em face de todo o exposto, o Ministério Público de Contas manifesta-se pelo conhecimento da consulta e, no mérito, pela resposta nos termos dos Acórdãos nºs 473/08 e 1790/18 do Tribunal Pleno.

Curitiba, 22 de setembro de 2021.

Assinatura Digital

VALÉRIA BORBA
Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas