



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
CÂMARA PERMANENTE IFES

PARECER n. 00001/2019/CPIFES/PGF/AGU

NUP: 00407.007720/2019-41

INTERESSADOS: DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA DA PGF

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

EMENTA:

- I - Incentivo à qualificação. Aumento da vantagem em razão de movimentação do servidor.
- II - Verba alimentar e de trato sucessivo. Imprescritibilidade do "fundo de direito".
- III - O prazo de 30 (trinta) dias previsto no art. 1º, § 6º do Decreto nº 5.824/2006 tem relação com o termo inicial dos efeitos financeiros da revisão do Incentivo à Qualificação, resguardando para os pleitos tempestivos o direito de retroação do pagamento à data da efetiva movimentação; enquanto os requerimentos realizados após o aludido prazo terão efeitos financeiros a partir da data de seu protocolo.

1. RELATÓRIO

1. A presente manifestação decorre de projeto institucionalizado da Procuradoria Geral Federal, no âmbito do qual foi expedida a Portaria PGF nº 338/2016, que dispõe sobre as Câmaras Permanentes da PGF, integradas por Procuradores Chefes de autarquias e fundações públicas *ad hoc* designados. Tem as Câmaras Permanentes por objetivo, no âmbito de seu respectivo núcleo temático, aperfeiçoar as teses jurídicas relacionadas às atividades de consultoria e assessoramento jurídico das Autarquias e Fundações públicas federais, bem como discutir questões jurídicas relevantes que lhe são afetas, competindo-lhes, no âmbito de sua atuação temática:

I – identificar questões jurídicas relevantes que são comuns aos Órgãos de Execução da Procuradoria-Geral Federal nas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos às autarquias e fundações públicas federais;

II – promover a discussão das questões jurídicas identificadas, buscando solucioná-las e uniformizar o entendimento a ser seguido pelos Órgãos de Execução da Procuradoria-Geral Federal; e

III – submeter à consideração do Diretor do Departamento de Consultoria a conclusão dos trabalhos, para posterior aprovação pelo Procurador-Geral Federal.

2. Após delimitação de temas controversos e relevantes, são realizados estudos e debates em reuniões mensais, cujo objetivo final é a identificação e o aclaramento das controvérsias, por meio da emissão de Pareceres e/ou Notas Técnicas, de forma a orientar a atuação administrativa das entidades assessoradas e reduzir a insegurança jurídica.

3. No presente caso, após provocação feita pelo titular da Procuradoria Federal junto ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Norte de Minas no bojo do **DESPACHO n. 00024/2017/PROC/PFIFNORTE DE MINAS/PGF/AGU**, instou-nos o Exmº Sr. Diretor do Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal a elaborar manifestação sobre os seguintes questionamentos:

"O prazo de 30 (trinta) dias estabelecido no art. 1º, § 6º do Decreto nº 5.824/2006 tem natureza prescricional? Em caso positivo, se o servidor interessado não requerer nesse prazo o reconhecimento de movimentação que possa implicar aumento do percentual de Incentivo à Qualificação, concedida com base no art. 12 da Lei nº 11.091/2005, há extinção desse direito (prescrição de fundo de direito)?"

4. É relevante destacar que a conclusão do autor da provocação, contida na **NOTA n. 00142/2017/PROC/PFIFNORTEDEMINAS/PGF/AGU**, fora no sentido de que o prazo de 30 (trinta) dias previsto no art. 1º, §6º do Decreto nº 5.824/2006 não tem natureza prescricional ou decadencial e que se aplicaria na espécie o prazo prescricional de 05 (cinco) anos, cujo marco temporal para a contagem será a data da efetivação da movimentação, observado o § 4º do art. 1º do Decreto nº 5.824/2006, bem como que os efeitos financeiros iniciariam a partir da data do requerimento de aumento do Incentivo à Qualificação.

5. Eis o essencial a relatar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

6. O Decreto nº 5.824/2006 estabelece os procedimentos para a concessão do Incentivo à Qualificação aos servidores integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, instituído pela Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005. Trata-se de vantagem concedida ao servidor integrante do referido plano de carreira que possua educação formal superior à exigida para o cargo de que é titular.

7. De início, cumpre transcrever o delineamento legal do instituto, previsto na Lei 11.091/2005:

Art. 11. Será instituído Incentivo à Qualificação ao servidor que possuir educação formal superior ao exigido para o cargo de que é titular, na forma de regulamento.

Art. 12. O Incentivo à Qualificação terá por base percentual calculado sobre o padrão de vencimento percebido pelo servidor, na forma do Anexo IV desta Lei, observados os seguintes parâmetros: ([Redação dada pela Lei nº 11.784, de 2008](#))

I - a aquisição de título em área de conhecimento com relação direta ao ambiente organizacional de atuação do servidor ensejará maior percentual na fixação do Incentivo à Qualificação do que em área de conhecimento com relação indireta; e

II - a obtenção dos certificados relativos ao ensino fundamental e ao ensino médio, quando excederem a exigência de escolaridade mínima para o cargo do qual o servidor é titular, será considerada, para efeito de pagamento do Incentivo à Qualificação, como conhecimento relacionado diretamente ao ambiente organizacional.

§ 1º Os percentuais do Incentivo à Qualificação não são acumuláveis e serão incorporados aos respectivos proventos de aposentadoria e pensão.

§ 2º O Incentivo à Qualificação somente integrará os proventos de aposentadorias e as pensões quando os certificados considerados para a sua concessão tiverem sido obtidos até a data em que se deu a aposentadoria ou a instituição da pensão. ([Redação dada pela Lei nº 11.233, de 2005](#))

§ 3º Para fins de concessão do Incentivo à Qualificação, o Poder Executivo definirá as áreas de conhecimento relacionadas direta e indiretamente ao ambiente organizacional e os critérios e processos de validação dos certificados e títulos, observadas as diretrizes previstas no § 2º do art. 24 desta Lei.

§ 4º A partir de 1º de janeiro de 2013, o Incentivo à Qualificação de que trata o caput será concedido aos servidores que possuírem certificado, diploma ou titulação que exceda a exigência de escolaridade mínima para ingresso no cargo do qual é titular, independentemente do nível de classificação em que esteja posicionado, na forma do Anexo IV." (grifou-se)

8. Da leitura do trecho *supra* transcrito é possível afirmar que o setor em que o servidor efetivamente exerce suas atividades possui relevância para o valor do incentivo pois, caso o título em determinada área de conhecimento apresentado pelo servidor possua relação direta com seu ambiente organizacional de atuação, este fato acarretará aumento no percentual de fixação do incentivo à qualificação.

9. A presente consulta diz respeito à movimentação de setor que possa acarretar aumento do percentual de cálculo do Incentivo à Qualificação concedido ao servidor. Por oportuno, segue a transcrição dos dispositivos do Decreto nº 5.824/2006 que regem a hipótese:

"Art. 1º, § 6º Caso o servidor considere que a movimentação possa implicar aumento do percentual de Incentivo à Qualificação, deverá requerer à unidade de gestão de pessoas, no prazo de trinta dias, a contar da data de efetivação da movimentação, a revisão da concessão inicial.

Art. 1º, § 7º Na ocorrência da situação prevista no § 6º, a unidade de gestão de pessoas deverá pronunciar-se no prazo de trinta dias a partir da data de entrada do requerimento do servidor, sendo que, em caso de deferimento do pedido, os efeitos financeiros dar-se-ão a partir da data do ato de movimentação."

10. Pois bem. No intuito de analisar a incidência da prescrição no caso em análise, necessário ter como ponto de partida o conceito de verba de natureza alimentar previsto na Constituição da República brasileira.

"Art. 100. § 1º. Os débitos de natureza alimentícia compreendem aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou por invalidez, fundadas em responsabilidade civil, em virtude de sentença judicial transitada em julgado, e serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, exceto sobre aqueles referidos no § 2º deste artigo."

11. O incentivo à qualificação, enquanto vantagem que se incorpora à remuneração do servidor pertencente ao Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, constitui **verba alimentar e de trato sucessivo** e, como tal, não se sujeita à prescrição. Explico: o direito à concessão (e à revisão do incentivo em caso de movimentação) não prescreve, podendo ser requerido a qualquer tempo pelo titular e concedido pela Administração, uma vez que este faça jus à referida vantagem.

12. Neste contexto, entendo que, uma vez cumpridas as formalidades legais, o direito ao pagamento de incentivo à qualificação (ou ao aumento de seu percentual de cálculo) incorpora-se ao patrimônio jurídico do beneficiário, não podendo ser objeto de modificação ou extinção. Não há que se falar, portanto, em prescrição do fundo de direito.

13. Sobre a imprescritibilidade do fundo de direito, veja-se o entendimento consolidado nos Tribunais pátrios, já tratado inclusive em sede de recurso repetitivo e sumulado pelo Superior Tribunal de Justiça:

"SÚMULA Nº 85, STJ: NAS RELAÇÕES JURÍDICAS DE TRATO SUCESSIVO EM QUE A FAZENDA PÚBLICA FIGURE COMO DEVEDORA, QUANDO NÃO TIVER SIDO NEGADO O PRÓPRIO DIREITO RECLAMADO, A PREScriÇÃO ATINGE APENAS AS PRESTAÇÕES VENCIDAS ANTES DO QUINQUÊNIO ANTERIOR A PROPOSITURA DA AÇÃO".

"RECURSO ESPECIAL. MATÉRIA REPETITIVA. ART. 543-C DO CPC E RESOLUÇÃO STJ 8/2008. RECURSO REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. SERVIDOR PÚBLICO. PARCELA AUTÔNOMA DO MAGISTÉRIO - PAM. REAJUSTES. LEI ESTADUAL 10.395/1995. POSTERIOR INCORPORAÇÃO. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC NÃO CONFIGURADA. INTERESSE DE AGIR. ART. 267, VI, DO CPC. VERIFICAÇÃO DE LEGISLAÇÃO ESTADUAL E DOS ELEMENTOS FÁTICO-PROBATÓRIOS DOS AUTOS. SÚMULAS 7/STJ E 280/STF. PREScriÇÃO DO FUNDO DE DIREITO. ART. 1º DO DECRETO 20.910/1932. NÃO OCORRÊNCIA. PRESTAÇÕES DE TRATO SUCESSIVO. SÚMULA 85/STJ.

(...)

8. Incide no caso a regra geral da Súmula 85/STJ, segundo a qual "nas relações jurídicas de trato sucessivo em que a Fazenda Pública figure como devedora, quando não tiver sido negado o próprio direito reclamado, a prescrição atinge apenas as prestações vencidas antes do quinquênio anterior à propositura da ação."

9. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido. Acórdão submetido ao regime do art. 543-C do CPC e da Resolução 8/2008 do STJ." grifou-se (STJ, REsp 1336213/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, Primeira Sessão, DJe 07/10/2013)

"EMENTA: ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO. DIFERENÇAS REMUNERATÓRIAS. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS AO ACÓRDÃO DA APELAÇÃO. DESNECESSIDADE. OMISSÕES NÃO CONFIGURADAS. DECLARATÓRIOS CORRETAMENTE REJEITADOS. ART. 535 DO CPC. VIOLAÇÃO NÃO CONFIGURADA. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO REFERENTE AO PRÓPRIO FUNDO DE DIREITO. ALEGAÇÃO IMPROCEDENTE. PRETENSÃO SURGIDA COM O ADVENTO DA LEI ESTADUAL N. 1.836/1998. CASO EM QUE NÃO HOUVE A NEGATIVA DO PRETENSO DIREITO PELA ADMINISTRAÇÃO. PRESTAÇÕES DE TRATO SUCESSIVO. PRESCRIÇÃO QUE SOMENTE ATINGE AS PARCELAS VENCIDAS MAIS DE CINCO ANOS ANTES DA PROPOSITURA DA AÇÃO. CONDENAÇÃO DA FAZENDA PÚBLICA. OBRIGAÇÃO ILÍQUIDA. JUROS DE MORA. TERMO INICIAL. DATA DA CITAÇÃO.

(...)

2. Tratando-se de ação ajuizada por servidores públicos objetivando a percepção de diferenças remuneratórias, e sem que tenha sido negado o pretenso direito pela administração, não há falar em prescrição da pretensão referente ao próprio fundo de direito. Como a lide envolve prestações mensais e sucessivas, a prescrição, no caso, atinge apenas a pretensão relativa às parcelas vencidas mais de cinco anos antes da propositura da ação, conforme corretamente concluiu o Tribunal de origem.

3. O pedido dos autores diz respeito a diferenças remuneratórias, cujo montante somente será conhecido após o trânsito em julgado do título judicial, quando, instruindo a execução, apresentarem a conta de liquidação. Por se tratar de obrigação ilíquida, os juros têm como termo inicial a data da citação, conforme reiterados pronunciamentos desta Corte.

4. Agravos regimentais de Mato Grosso do Sul e de Fernando Paciello Júnior e outros aos quais se nega provimento." grifou-se (STJ, AGResp 200801417209, Rel. Marco Aurélio Bellizze, Quinta Turma, DJE DATA: 18/08/2014)

14. A doutrina brasileira compartilha da mesma opinião. Veja-se o excerto da obra "A Fazenda Pública em Juízo" sobre a temática deste parecer:

"4.2.2. Prestações de trato sucessivo: Súmula 85 do STJ

Algumas pretensões formuladas em face da Fazenda Pública dizem respeito a vantagens financeiras, cujo pagamento se divide em dias, meses ou anos. Nessas hipóteses, "a prescrição atingirá progressivamente as prestações, à medida que completarem os prazos estabelecidos pelo presente decreto" (art. 3º do Decreto nº 20.910/1932). Em casos assim, a prescrição não fulmina toda a pretensão, atingindo, apenas, as prestações que se venceram antes dos últimos 5 (cinco) anos.

A propósito, em repetição à referida norma, o Superior Tribunal de Justiça editou a Súmula 85 que assim averba:

"Nas relações de trato sucessivo em que a Fazenda Pública figure como devedora, quando não tiver negado o próprio direito reclamado, a prescrição atinge apenas as prestações vencidas antes do quinquênio anterior à propositura da ação".

15. Assim, o prazo de 30 (trinta) dias referido no art. 1º, parágrafo 6º do Decreto nº 5.824/2006 não pode ser entendido como prazo prescricional ou decadencial para o pleito de revisão do incentivo à qualificação. Relaciona-se, outrossim, com a fixação do termo inicial para os efeitos financeiros da benesse. Melhor dizendo: para revisões do incentivo requeridas no prazo de até 30 (trinta) dias da movimentação do servidor, garante-se a retroação dos efeitos financeiros a partir da data do ato de movimentação do requerente (art. 1º, § 7º do Decreto nº 5.824/2006).

16. Ultrapassado o prazo mencionado, não prescreve o direito de o servidor obter o aumento da vantagem ou mesmo a possibilidade de efetuar o requerimento. A consequência será sentida justamente nos **efeitos financeiros** que, neste contexto, **terão início na data em que houver sido protocolado o requerimento administrativo**. Nesses casos, entende-se que no interstício entre a data da movimentação e data do requerimento, o servidor renunciou tacitamente ao aumento da vantagem naquele período, haja vista tratar-se de direito patrimonial e, portanto, disponível.

3. CONCLUSÃO:

17.

A partir dos fundamentos expostos, conclui-se:

(i) O prazo de 30 (trinta) dias estabelecido no art. 1º, § 6º do Decreto nº 5.824/2006 não tem natureza prescricional.

(ii) Uma vez cumpridas as formalidades legais, o direito ao pagamento de incentivo à qualificação (ou ao aumento de seu percentual de cálculo) incorpora-se ao patrimônio jurídico do beneficiário, não podendo ser objeto de modificação ou extinção. Não há que se falar, portanto, em prescrição do fundo de direito.

(iii) O prazo de 30 (trinta) dias previsto no art. 1º, § 6º do Decreto nº 5.824/2006 tem relação com o termo inicial dos efeitos financeiros da revisão do Incentivo à Qualificação, resguardando para os pleitos tempestivos o direito de retroação do pagamento à data da efetiva movimentação; enquanto os requerimentos realizados após o aludido prazo terão efeitos financeiros a partir da data do protocolo do seu requerimento.

À consideração superior.

Brasília - DF, 21 de agosto de 2019.

(assinado eletronicamente)
KARINA BRANDÃO REZENDE OLIVEIRA
 Procuradora Federal
RELATORA

De acordo, na forma da unanimidade consolidada no decorrer dos trabalhos (Portaria nº 338/PGF/AGU, de 12 de maio de 2016).

(assinado eletronicamente)
CARLOS HENRIQUE B. NITÃO LOUREIRO
 Procurador Federal

(assinado eletronicamente)
JEZIHEL PENA LIMA
 Procurador Federal

(assinado eletronicamente)
JULIANA GOMES C. DE MATOS BRAZ
 Procuradora Federal

(assinado eletronicamente)
LECTÍCIA MARÍLIA C. DE ALCÂNTARA
 Procuradora Federal

(assinado eletronicamente)
NÁDIA GOMES SARMENTO
 Procuradora Federal

(assinado eletronicamente)
PAULO ANTÔNIO DE M. ALBUQUERQUE
 Procurador Federal

(assinado eletronicamente)
ROBERTO VILAS-BOAS MONTE
 Procurador Federal

(assinado eletronicamente)
TARCÍSIO BESSA DE M. FILHO
 Procurador Federal

1. De acordo com o PARECER 00001/2019/CPIFES/PGF/AGU.
2. Sugere-se que seja dada ciência a todos os Procuradores Federais.

(assinado eletronicamente)

INGRID PEQUENO SÁ GIRÃO

DIRETORA DO DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA

1. Aprovo o PARECER 00001/2019/CPIFES/PGF/AGU.
2. Divulgue-se conforme sugerido.

(assinado eletronicamente)

LEONARDO SILVA LIMA FERNANDES

PROCURADOR-GERAL FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00407007720201941 e da chave de acesso 599699e7

Documento assinado eletronicamente por NADIA GOMES SARMENTO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 303927160 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): NADIA GOMES SARMENTO. Data e Hora: 21-10-2019 10:24. Número de Série: 13268874. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

Documento assinado eletronicamente por LECTICIA MARILIA CABRAL DE ALCANTARA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 303927160 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LECTICIA MARILIA CABRAL DE ALCANTARA. Data e Hora: 21-10-2019 10:37. Número de Série: 1735559. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

Documento assinado eletronicamente por PAULO ANTONIO DE MENEZES ALBUQUERQUE, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 303927160 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PAULO ANTONIO DE MENEZES ALBUQUERQUE. Data e Hora: 21-10-2019 09:51. Número de Série: 13950558. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

Documento assinado eletronicamente por KARINA BRANDAO REZENDE OLIVEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 303927160 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): KARINA BRANDAO REZENDE OLIVEIRA. Data e Hora: 21-10-2019 15:14. Número de Série: 3541855536258133308. Emissor: AC CAIXA PF v2.

Documento assinado eletronicamente por JULIANA GOMES CAMPELO DE MATOS BRAZ, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 303927160 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JULIANA GOMES CAMPELO DE MATOS BRAZ. Data e Hora: 21-10-2019 09:39. Número de Série: 5410194330064590841. Emissor: AC CAIXA PF v2.

Documento assinado eletronicamente por CARLOS HENRIQUE BENEDITO NITAO LOUREIRO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 303927160 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CARLOS HENRIQUE BENEDITO NITAO LOUREIRO. Data e Hora: 21-10-2019 12:22. Número de Série: 20359844990281561822. Emissor: AC DIGITALSIGN RFB.

Documento assinado eletronicamente por ROBERTO VILAS BOAS MONTE, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 303927160 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ROBERTO VILAS BOAS MONTE. Data e Hora: 25-10-2019 12:04. Número de Série: 13952016. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

Documento assinado eletronicamente por JEZIHEL PENA LIMA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 303927160 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JEZIHEL PENA LIMA. Data e Hora: 30-10-2019 09:19. Número de Série: 3731832497100608555733272307540393189. Emissor: AC Certisign RFB G5.

Documento assinado eletronicamente por TARCISIO BESSA DE MAGALHAES FILHO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 303927160 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): TARCISIO BESSA DE MAGALHAES FILHO. Data e Hora: 30-10-2019 11:15. Número de Série: 13359167. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

Documento assinado eletronicamente por INGRID PEQUENO SA GIRAO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 303927160 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): INGRID PEQUENO SA GIRAO. Data e Hora: 27-01-2020 17:02. Número de Série: 17161680. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

Documento assinado eletronicamente por LEONARDO SILVA LIMA FERNANDES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 303927160 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LEONARDO SILVA LIMA FERNANDES. Data e Hora: 17-03-2020 15:00. Número de Série: 168542. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final v5.
