



PODER JUDICIÁRIO
JUIZADO ESPECIAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO
 Turma Regional de Uniformização
 Alameda Jau, 389 - Jardim Paulista - CEP 01420001
 São Paulo/SP Fone: (011) 2766- 8911

{#

TERMO Nr: 9300001104/2019

PROCESSO Nr: 0000633-95.2018.4.03.9300 AUTUADO EM 14/05/2018

ASSUNTO: 011102 - SISTEMA REMUNERATÓRIO - SERVIDOR PÚBLICO CIVIL

CLASSE: 36 - PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DE INTERPRETAÇÃO DE LEI

RECTE: BRUNO EMMANUEL SANCHES

ADVOGADO(A)/DEFENSOR(A) PÚBLICO(A): SP329565 - IVETE APARECIDA FABRI MADUREIRA

RECDO: INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - I.N.S.S. (OUTROS)

ADVOGADO(A): SP999999 - SEM ADVOGADO

DISTRIBUIÇÃO POR SORTEIO EM 26/04/2019 13:59:18

[# I - EMENTA

PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO REGIONAL DE INTERPRETAÇÃO DE LEI FEDERAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR DO INSS. OBSERVÂNCIA DO PRAZO DE 12 MESES PARA PROGRESSÃO E PROMOÇÃO FUNCIONAL, ATÉ A REGULAMENTAÇÃO DA LEI 10.885/2004. PRESCRIÇÃO DO FUNDO DE DIREITO AFASTADA. INCIDÊNCIA DA PRESCRIÇÃO DAS PARCELAS VENCIDAS HÁ MAIS DE CINCO ANOS DO AJUIZAMENTO DA AÇÃO. DECRETO 20.910/32 E SÚMULA 85 DO STJ. INCIDENTE PROVIDO.

II - RELATÓRIO

A sentença julgou parcialmente procedente o pedido inicial para o fim de declarar o direito da parte autora de obter progressão e promoção funcional com observância do interstício de 12 e não de 18 meses, contados do efetivo exercício, até que seja editado o regulamento previsto no art. 8º da Lei 10.855/2004, e condenou o INSS a proceder ao reposicionamento retroativo da parte autora na sua carreira funcional, segundo o direito reconhecido, com o pagamento das respectivas diferenças, observada a prescrição quinquenal (Súmula nº 85 do STJ), contada do ajuizamento do feito.

O acórdão recorrido, da 2ª Turma Recursal de São Paulo, reconheceu a prescrição do próprio fundo do direito relativamente à anulação dos atos de progressão e promoção praticados pelo réu em





benefício da parte autora há mais de cinco anos contados do ajuizamento da demanda, bem como o direito a eventuais diferenças, se devidas. Dessa forma, deu parcial provimento ao recurso do INSS, " *a fim de estabelecer que ele proceda ao reenquadramento funcional da parte autora, utilizando a regra do interstício de 12 (doze) meses de efetivo exercício para a progressão funcional, se avaliada com o Conceito 1, e para a promoção, conforme regras previstas nos arts. 6º e 7º do Decreto nº 84.669/80, tendo como marco inicial da progressão o ingresso no órgão; bem como deverá pagar à parte autora o valor correspondente às diferenças decorrentes desse reenquadramento, observada a prescrição quinquenal nos moldes acima estabelecidos*" (prescrição do fundo de direito).

Desacolhidos os embargos de declaração opostos pela parte autora, ela suscitou pedido de uniformização regional, apontando divergência sobre a aplicação do instituto da prescrição, em ação visando à progressão funcional e promoção na Carreira do Seguro Social após o cumprimento do interstício de 12 (doze) meses, contados do efetivo exercício, entre o acórdão recorrido (processo nº 0006234-54.2016.403.6325 – 2ª Turma Recursal de São Paulo) e o acórdão paradigma (0009057-70.2016.4.03.6302 – 10ª Turma Recursal de São Paulo).

O INSS ofereceu contrarrazões ao incidente de uniformização, defendendo, em síntese, que " *a prescrição de fundo de direito nas ações propostas contra a Fazenda Pública deve ser considerada no âmbito da aplicação do artigo 1º do Decreto 20.910/32*".

O órgão competente para admissibilidade de recursos excepcionais no âmbito das Turmas Recursais da 3ª Região negou seguimento ao pedido de uniformização em exame, ao argumento de que " *o acórdão guerreado encontra-se em perfeita sintonia com a jurisprudência dos tribunais superiores*", aplicando, desse modo, a *Questão de Ordem nº 13 da TNU: "Não cabe Pedido de Uniformização, quando a jurisprudência da Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais se firmou no mesmo sentido do acórdão recorrido"*.

Ato contínuo, a parte autora interpôs agravo nos próprios autos. Afirma que a matéria suscitada, a demandar uniformização, qual seja, a prescrição do fundo de direito à pretensão de o servidor contar suas progressões funcionais e promoções na Carreira do Seguro Social após o cumprimento do interstício de 12 (doze) meses, contados do efetivo exercício e com efeitos financeiros a partir da implementação dos respectivos requisitos, não foi julgada, pelo acórdão recorrido, em conformidade com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e da Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais (TNU), ao contrário do afirmado pela decisão agravada, de maneira que o incidente de uniformização regional deveria ter sido admitido.

Não foi apresentada contraminuta ao agravo.

É, no que basta, o relatório.





III - VOTO

Conheço do agravo nos próprios autos, porque regular e tempestivo (§ 1º do art. 10 da RESOLUÇÃO CJF3R Nº 3/2016, alterada pela RESOLUÇÃO CJF3R Nº 30/2017 - Regimento Interno das Turmas Recursais e da Turma Regional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais da 3ª Região).

Com a devida vênia da decisão anteriormente proferida neste feito (evento 061), e como será demonstrado adiante, não há jurisprudência uniforme da Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais (TNU), com mesma base fática, em relação ao assunto aqui tratado, de modo que não vislumbro obstáculo ao conhecimento deste pedido de uniformização local.

Com efeito, o precedente da TNU a que se referiu o acórdão recorrido (PEDILEF 200972500022882, JUIZ FEDERAL JANILSON BEZERRA DE SIQUEIRA, TNU, DOU 17/10/2014 PÁGINAS 165/294 – Tema 82/TNU), embora também aborde interstício para avaliação e promoção de servidor público, bem como a prescrição, tratou de caso envolvendo servidor do TRT da 12.ª Região (SC), julgando dispositivos da Lei nº 9.421/96, alterada pela Lei nº 10.475/2002. É o que se infere da ementa desse julgado da TNU:

EMENTA: ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO. PROGRESSÃO FUNCIONAL/PROMOÇÃO. ART. 7.º DA LEI N.º 9.421/96, ALTERADA PELA LEI N.º 10.475/2002. RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA N.º 168/2000, DO TRT DA 12.ª REGIÃO (SC). SENTENÇA DE EXTINÇÃO, POR FALTA DE INTERESSE DE AGIR, REFORMADA PELA 3.ª TURMA RECURSAL DE SANTA CATARINA. ALEGAÇÃO DE DISSÍDIO COM A JURISPRUDÊNCIA DOMINANTE DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, DA TURMA NACIONAL DE UNIFORMIZAÇÃO E DO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4.ª REGIÃO. ATO ADMINISTRATIVO ORIGINÁRIO DE ENQUADRAMENTO DE SERVIDOR. NÃO INCIDÊNCIA DA VEDAÇÃO DA LEI N.º 10.259/01. CARGA PREPONDERANTEMENTE CONDENATÓRIA DA PRETENSÃO. TERMO 'A QUO'. INTERSTÍCIO PARA AVALIAÇÃO E PROMOÇÃO. ATO ÚNICO DE EFEITO CONCRETO. DECADÊNCIA. CONHECIMENTO E PROVIMENTO DO INCIDENTE.

Importante registrar, ainda, que a própria TNU, após o julgado acima, e desta vez analisando caso específico de progressão funcional e promoção de servidor do INSS, exatamente a matéria em discussão no presente incidente (Lei nº 10.855/2004), aplicou a prescrição quinquenal das parcelas vencidas há mais de cinco anos do ajuizamento da ação, confira-se:

ADMINISTRATIVO. INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO INTERPOSTO PELA PARTE AUTORA. SERVIDOR PÚBLICO. PROGRESSÃO FUNCIONAL E PROMOÇÃO. INTERSTÍCIO DE DEZOITO MESES. NECESSIDADE DE NORMA REGULAMENTADORA. INCIDENTE CONHECIDO E PROVIDO. 1. Incidente de uniformização de jurisprudência interposto pelo autor em face de acórdão pela Turma Recursal do Rio Grande do Sul, o qual manteve a sentença que julgou improcedente o pedido de reenquadramento na carreira de servidores do INSS a cada interstício de 12 meses até que seja editado o regulamento previsto na Lei nº 11.501/2007, que alterou esse período para 18 meses.

[...]

9. Considerando que a matéria é exclusivamente de direito e visando a dar efetividade ao princípio da celeridade, que rege os Juizados Especiais, acolho o pedido formulado na inicial para condenar a parte ré a conceder as progressões funcionais da parte autora de acordo com os critérios mencionados, desde a data em que entrou em exercício no INSS, pagando as diferenças atrasadas decorrentes da revisão de suas progressões funcionais concedidas desde então. Respeitada a





prescrição quinquenal (art. 103, parágrafo único, Lei 8.213/91), tais valores devem ser corrigidos pelo INPC, de acordo com o Manual de Orientação de Procedimentos para os Cálculos na Justiça Federal, e acrescidos de juros de mora, nos termos do art. 1º-F da Lei n. 9.494/1997, com redação dada pela Lei n. 11.960/2009. Determino o retorno dos autos diretamente ao Juizado de origem para liquidação. (grifei)

(PEDILEF 50052597620144047104, RELATOR JUIZ FEDERAL FERNANDO MOREIRA GONÇALVES, Data 15/12/2016, Data da publicação 17/02/2017, Fonte da publicação DOU 17/02/2017 PÁG. 325/437)

Veja-se que o acórdão da TNU, por último transcrito, menciona o parágrafo único do art. 103 da Lei nº 8.213/91, o qual possui a seguinte redação: "*Prescreve em cinco anos, a contar da data em que deveriam ter sido pagas, toda e qualquer ação para haver prestações vencidas ou quaisquer restituições ou diferenças devidas pela Previdência Social, salvo o direito dos menores, incapazes e ausentes, na forma do Código Civil*". Trata-se do mesmo raciocínio da Súmula nº 85 do STJ.

Também na mesma linha do PEDILEF 50052597620144047104 (prescrição quinquenal das parcelas antecedentes ao quinquênio da propositura da ação), menciono outros julgados da TNU: PEDILEF 50583815020134047100, Relator JUIZ FEDERAL DOUGLAS CAMARINHA GONZALES, Data 11/12/2015, Data da publicação 05/02/2016, Fonte da publicação DOU 05/02/2016 PÁGINAS 221/329; PEDILEF 50588059220134047100, Relatora JUÍZA FEDERAL ITÁLIA MARIA ZIMARDI ARÊAS POPPE BERTOZZI, Data 14/04/2016, Data da publicação 05/08/2016, Fonte da publicação DOU 05/08/2016.

Sendo assim, afastado o óbice (Questão de Ordem 13/TNU) imposto pela decisão agravada ao conhecimento do pedido de uniformização local, passo a verificar se estão presentes seus requisitos de admissibilidade.

No incidente de uniformização regional a parte deve promover o necessário cotejo analítico capaz de evidenciar a similitude fática entre os exemplos apontados e a divergência de interpretação entre diferentes Turmas da mesma Região sobre a semelhante questão de direito material, com a identificação do processo em que proferido o acórdão paradigma (*art. 14, § 1º, da Lei nº 10.259/2001, art. 30, I, e art. 40 do Regimento Interno das Turmas Recursais e da Turma Regional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais da 3ª Região - Resolução CJF3R nº 3/2016, alterada pela Resolução CJF3R nº 30/2017, e art. 15, I, do Regimento Interno da Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais - Resolução CJF nº 345/2015*).

O acórdão recorrido (Processo 0006234-54.2016.4.03.6325 – 2ª TR-SP) reconheceu a prescrição do fundo de direito nestes termos:

A questão da prescrição. A Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do REsp 1.251.993/PR, submetido ao rito do art. 543 -C do CPC, pacificou o entendimento de que é quinquenal o prazo prescricional para propositura da ação de qualquer natureza contra a Fazenda Pública, a teor do art. 1º do Decreto n. 20.910/32, afastada a aplicação do Código Civil.

Na Súmula 443 o Supremo Tribunal Federal pacificou a interpretação de que "A prescrição das prestações anteriores ao período previsto em lei não ocorre, quando não tiver sido negado, antes daquele prazo, o próprio direito reclamado, ou a situação jurídica de que ele resulta".

Aplicando tal Súmula, quando ainda exercia a função de intérprete último do direito





infraconstitucional, o seguinte julgado do Supremo Tribunal Federal:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. VANTAGEM FUNCIONAL. PRESCRIÇÃO. SÚMULA 443 DO STF. INATACADA, NO PRAZO QUINQUENAL, A NEGAÇÃO DO DIREITO PELA ADMINISTRAÇÃO, ESTENDE-SE A PRESCRIÇÃO PARA ALÉM DAS PRESTAÇÕES, ATINGINDO O PRÓPRIO FUNDO DO DIREITO. SÚMULA 443 DO STF. RECURSO EXTRAORDINÁRIO NÃO CONHECIDO (RE 116958, Relator Min. FRANCISCO REZEK, Segunda Turma, julgado em 08/11/1988, DJ 02-12-1988 PP-31902 EMENT VOL-01526-04 PP-00892).

O ATO ADMINISTRATIVO NORMATIVO QUE ALTERA O PERCENTUAL DE GRATIFICAÇÃO DEVIDA PELA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO NOTURNO DIZ RESPEITO, NÃO AO DIREITO DE RECEBER ESSA VANTAGEM (NO CASO, INCONTROVERSO), MAS AO VALOR DELA E, COMO ESTE NÃO CONCERNE AO FUNDO DE DIREITO (O DE PERCEBER A GRATIFICAÇÃO POR PRESTAR O SERVIÇO), MAS A SUA CONSEQUENCIA (SABER SE O MONTANTE É MAIOR OU MENOR), A PRESCRIÇÃO ATINGE APENAS AS PARCELAS VENCIDAS. RECURSO EXTRAORDINÁRIO DE QUE NÃO SE CONHECE, NO TOCANTE A ALEGADA PRESCRIÇÃO, POR NÃO SE ACHAR CONFIGURADA A DIVERGENCIA COM A SÚMULA 443, VENCIDO NESSE PONTO O RELATOR, E POR NÃO HAVER SIDO PREQUESTIONADO O TEMA RELATIVO AO ART. 116 DA CONSTITUIÇÃO DE 1967 (EMENDA N. 1-69) NEM CONTRARIADO O ART. 8, Q DA MESMA CARTA (AUTONOMIA UNIVERSITARIA).(RE 110419, Relator(a): Min. OCTAVIO GALLOTTI, Tribunal Pleno, julgado em 08/03/1989, DJ 22-09-1989 PP-14833 EMENT VOL-01556-02 PP-00227)

Se não ajuizada a demanda no prazo quinquenal, depois de indeferido o direito pela Administração, estende-se a prescrição para além das prestações, atingindo o próprio fundo do direito, a teor da interpretação consolidada no enunciado da Súmula 443 do Supremo Tribunal Federal.

Sobre o exato sentido do texto do enunciado da Súmula 443 do Supremo Tribunal Federal, especialmente do que significa negativa do direito do servidor pela Administração, trago a contesto estes trechos do voto proferido pelo Excelentíssimo Ministro Moreira Alves, no voto proferido no Recurso Extraordinário nº 110.419/SP:

4. A súmula 443 tem o seguinte enunciado:

“A prescrição das prestações anteriores ao período previsto em lei não ocorre, quando não tiver sido negado, antes daquele prazo, o próprio direito reclamado, ou a situação jurídica de que ele resulta”.

Esse enunciado, evidentemente, é incorreto. Com efeito, como se sabe, em português, duas negativas contrapostas equivalem a uma afirmativa, o que implica dizer que o que a súmula em causa afirma é que “a prescrição das prestações anteriores ao período previsto em lei ocorre, quando tiver sido negado, antes daquele prazo, o próprio direito reclamado, ou a situação jurídica de que ele resulta”.

Se esse princípio estivesse correto, ter-se-ia que, negado o denominado fundo do direito, ocorreria a prescrição das prestações, o que, evidentemente, só teria sentido afirmar-se se a pretensão relativa ao próprio fundo do direito fosse imprescritível.

Não foi isso, porém, que a súmula pretendeu dizer, como transparece cristalinamente dos acórdãos de que ela defluiu, como simples cristalização – e a súmula nada mais é do que isso – de que eles afirmaram expressamente a jurisprudência predominante da Corte.

De feito, do exame dos seis acórdãos em que, oficialmente, se apóia essa súmula, verifica-se que o que todos eles dizem é que, negado o próprio direito, a prescrição não se limita às prestações anteriores, mas alcança a própria pretensão àquele.

Note-se, porém, que, mesmo recolocado no trilho certo o enunciado da súmula – “negado o próprio direito, a prescrição não se limita às prestações anteriores, mas alcança a própria pretensão àquele” –, não caracteriza ela (e sobre isso é que se estabelece a divergência entre o entendimento do acórdão recorrido e o do eminente relator) o que se entende por o próprio direito reclamado: se apenas o direito a ter um salário, uma remuneração, uma gratificação, ou se, também o direito ao critério para a fixação desse quantum.

Só isso bastaria para não se conhecer do presente recurso por manifesta divergência com a súmula 443 que não dá nenhum critério para se saber se direito a critério de quantum (maior ou menor) de gratificação decorrente de inequívoco direito a ter essa gratificação, é, também, como este o que comumente se tem denominado fundo de direito. E – repita-se –, a questão em causa se adstringe somente a se admitir, ou não, essa distinção.

Mas, há mais.

Se o enunciado da súmula não trata do problema que está sub iudice, o mesmo não resulta dos acórdãos que deram margem a ela.





E, nesse ponto, esses acórdãos são mais favoráveis à tese do aresto recorrido, distinguindo o direito de ter uma vantagem do direito ao critério para o estabelecimento do quantum dessa vantagem, para considerarem que, no último caso, só ocorre a prescrição das prestações vencidas.

(...)

Fundo do direito é expressão utilizada para significar o direito de ser funcionário (situação jurídica fundamental) ou os direitos a modificações que se admitem com relação a essa situação jurídica fundamental, como reclassificações, reenquadramentos, direito a adicionais por tempo de serviço, direito à gratificação por prestação de serviços de natureza especial, etc.). A pretensão ao fundo do direito prescreve, em direito administrativo, em cinco anos a partir da data da violação dele, pelo seu não reconhecimento inequívoco. Já o direito a perceber as vantagens pecuniárias decorrentes dessa situação jurídica fundamental ou de suas modificações ulteriores é mera consequência daquele, e sua pretensão, que diz respeito a quantum, renasce cada vez em que este é devido (dia a dia, mês a mês, ano a ano, conforme a periodicidade em que é devido seu pagamento), e, por isso, se restringe às prestações vencidas há mais de cinco anos, nos termos exatos do artigo 3º do Decreto nº 20.910/32, que reza:

“Art. 3º. Quando o pagamento se dividir por dias, meses ou anos, a prescrição atingirá progressivamente as prestações, à medida que completarem os prazos estabelecidos pelo presente decreto”.

Se – como está expresso nesse dispositivo legal – a pretensão à prestação legalmente devida (que é simplesmente um quantum) renasce, para efeito de prescrição, periodicamente por ocasião do momento em que deve ser feito seu pagamento, tudo o que a esse quantum, que é a prestação, está indissolúvelmente ligado (assim, portanto, inclusive o critério de sua fixação, decorra ele de ato normativo inconstitucional ou ilegal, ou de má interpretação da Administração Pública) se rege pelo mesmo princípio. Se o Estado paga, e reconhece, portanto, a existência incontroversa do fundo do direito, mas paga menos do que é constitucional ou legalmente devido, o direito ao pagamento certo renasce periodicamente.

Note-se, por fim, que esse renascimento periódico só deixa de ocorrer – e isso foi construção jurisprudencial, para impedir que ele se desse apesar de indeferimentos sucessivos da Administração Pública a reclamação expressa do funcionário –, se o servidor público requer ao Estado a correção da prestação que lhe está sendo indevidamente paga, e seu requerimento é indeferido. A partir de então, tem o servidor de ajuizar a ação para obter o resultado querido, sob pena de prescrever definitivamente essa pretensão.

O Superior Tribunal de Justiça adota interpretação no mesmo sentido, na Súmula 85: “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”.

Na interpretação do Superior Tribunal de Justiça, ainda que se trate de relações jurídicas de trato sucessivo em que a Fazenda Pública figure como devedora, se tiver sido negado o próprio direito reclamado, a prescrição não atinge apenas as prestações vencidas antes do quinquênio anterior à propositura da ação, mas o próprio fundo do direito.

O réu negou expressamente o direito à progressão (passagem do servidor para o padrão de vencimento imediatamente superior dentro de uma mesma classe) e à promoção (a passagem do servidor do último padrão de uma classe para o primeiro padrão da classe imediatamente superior) mediante o cumprimento de interstício de 12 meses de efetivo exercício em cada padrão (para progressão funcional) e no último padrão de cada classe (para promoção).

O réu considera ser necessário o cumprimento de interstício de 18 meses de efetivo exercício em cada padrão (para progressão funcional) e no último padrão de cada classe (para promoção), com base no artigo 7º, § 1º, inciso I, “a”, e inciso II, “a” da Lei nº 10.855/2004, incluídos pela Lei nº 11.501/2007.

Além disso, o réu não apenas considera necessário o cumprimento de interstício de 18 meses de efetivo exercício em cada padrão (para progressão funcional) e no último padrão de cada classe (para promoção), como também praticou atos administrativos concretos concedendo a progressão e a promoção à autora no interstício de 18 meses.

Desse modo, surge como questão prejudicial para o julgamento do mérito, incidentemente, a anulação dos atos administrativos concretos em que o réu negou expressamente o direito postulado pela autora.

Daí por que todos os atos administrativos praticados pelo réu há mais de cinco anos contados da data do ajuizamento não são mais passíveis de revisão judicial, uma vez que, por meio deles, o réu negou expressamente o direito pleiteado pela autora, do que decorre a prescrição da pretensão quanto ao próprio fundo do direito, relativamente às promoções e progressões realizadas com base em atos administrativos praticados há mais de cinco anos contados da data do ajuizamento da demanda.





Cumpra salientar que a distinção não é inútil. Há diferença entre afirmar a prescrição apenas das parcelas vencidas há mais de cinco anos da data do ajuizamento e afirmar a prescrição da pretensão (do fundo do direito) de revisão das progressões e promoções ocorridas há mais de cinco anos contados do ajuizamento.

A revisão das próprias promoções e progressões ocorridas há mais de cinco anos da data do ajuizamento geraria repercussão nas progressões e promoções atuais e futuras. Isso porque, revistas estas, os padrões e classes funcionais atuais e futuros seriam diversos, mais elevados, caso se aplicasse o interstício de 12 meses desde a data da nomeação do servidor.

Assim, reconheço a prescrição do próprio fundo do direito relativamente à anulação dos atos de progressão e promoção praticados pelo réu em benefício da parte autora há mais de cinco anos contados do ajuizamento da demanda, bem como o direito a eventuais diferenças, se devidas.

No sentido do quanto exposto acima decidiu a Turma Nacional de Uniformização: “A progressão/promoção de servidor é ato único e concreto cujos efeitos protraem-se no tempo. De sua publicação conta-se o prazo decadencial de cinco (5) anos para impugnação (Decreto n.º 20.910/32, art. 1.º). Consolidada pelo tempo, a situação constituída não mais poderá ser alterada e deve ser respeitada pelos atos congêneres subsequentes (...) – O STJ tem decidido que a progressão/promoção de servidor constitui ato único e concreto cujos efeitos protraem-se no tempo. De sua publicação conta-se o prazo decadencial de 05 (cinco) anos para sua impugnação (Decreto n.º 20.910/32, art. 1.º). Consolidada pelo tempo, a situação constituída não mais poderá ser alterada e deve ser respeitada pelos atos congêneres subsequentes. Assim, as progressões/promoções do autor publicadas há cinco anos da propositura da ação – 3 de março de 2009 – vale dizer, antes de 2 de março de 2004, estão consolidadas irremediavelmente e produzem seus originais efeitos financeiros. Os atos congêneres posteriores, no entanto, não estão consolidados e podem sofrer os influxos da decisão jurisdicional. A consolidação de progressões/promoções anteriores não impede a correção jurisdicional das posteriores, ainda que o faça parcialmente, ex nunc. – Incidente de Uniformização conhecido e provido para uniformizar a tese de que progressão/promoção de servidor constitui ato único de efeito concreto, regendo-se pela regra do art. 1.º do Decreto n.º 20.910/32 (‘Art. 1.º As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem’), mantendo-se incólume o acórdão recorrido que deu provimento ao recurso nominado do autor” (PEDILEF 200972500022882, JUIZ FEDERAL JANILSON BEZERRA DE SIQUEIRA, TNU, DOU 17/10/2014 PÁGINAS 165/294.)

(Realcei)

Diversamente, o acórdão paradigma (Processo 0009057-70.2016.4.03.6302 – 10ª TR-SP) afastou a prescrição do fundo de direito, aplicando a Súmula n.º 85 do STJ (prescrição das parcelas vencidas há mais de cinco anos antes do ajuizamento da ação), veja-se o seguinte trecho:

Trata-se de ação ajuizada por servidor público, em face do INSS, a correta observância dos interstícios temporais para fins de progressão funcional na carreira, bem como o pagamento dos correspondentes reflexos monetários, alegando a falta de regulamentação do disposto no artigo 7º, § 1º, da Lei n.º 10.855/2004, com redação dada pela Lei n.º 11.501/2007.

[...]

No que tange à prescrição, nos termos da Súmula 85 do STJ, as relações jurídicas de trato sucessivo em que a Fazenda Pública figure como devedora, quando não tiver sido negado o próprio direito reclamado, como no caso em exame, não ocorre a prescrição do fundo de direito, mas tão somente das prestações vencidas antes do quinquênio anterior à propositura da ação.

A prescrição é instituto de direito material e a peça inaugural do incidente de uniformização (evento 052) demonstrou de forma suficiente a divergência entre Turmas Recursais dos JEFs da 3ª





Região (2ª e 10 TR-SP) sobre esse tema (prescrição quinquenal do fundo de direito ou apenas das parcelas vencidas há mais de cinco anos do ajuizamento da ação), no relativo à demanda proposta por servidor do INSS em iniciar a contagem dos interstícios a partir da data do efetivo exercício e com efeitos financeiros desde a data da progressão, considerando como requisito temporal o interstício de 12 (doze) meses, até que se edite o regulamento previsto na Lei nº 10.855/2004.

Portanto, o agravo deve ser provido para que o PEDILEF regional, regular e tempestivo, seja examinado em seu mérito. É o que passo a fazer na sequência.

Entendo, apesar da força argumentativa do acórdão recorrido, que deve preponderar o julgamento do acórdão paradigma.

O foco da controvérsia diz respeito ao reconhecimento da parte autora à progressão funcional e à promoção no interstício de 12 meses, até a edição do regulamento de que trata o artigo 8º da Lei nº 10.855/2004.

No caso em que compete à Administração agir de ofício para compatibilizar a situação funcional do servidor de acordo com a lei publicada e em vigor, mas ela fica inerte, não editando o regulamento para tornar efetiva a lei, descabe falar em negativa ao direito.

Logo, ante a omissão regulamentar de que cuida a presente ação, entendo que devem ser aplicados, na espécie, os artigos 1º e 3º do Decreto nº 20.910/32, bem como a Súmula nº 85 do Superior Tribunal de Justiça:

Decreto nº 20.910/32

Art. 1º As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem.

[...]

Art. 3º Quando o pagamento se dividir por dias, meses ou anos, a prescrição atingirá progressivamente as prestações à medida que completarem os prazos estabelecidos pelo presente decreto.

Súmula nº 85 do 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 à propositura da ação.

Dos precedentes que geraram a edição da Súmula 85 do STJ, destaco os seguintes trechos (

https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2009_6_capSumula85.pdf):





De outra parte, ao enfrentar a questão posta o v. acórdão fundou-se tão-somente no art. 1º do Decreto n. 20.910/1932, que assim dispõe:

Art. 1º — As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, seja qual for a natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem.

Todavia, logo em seguida vem o art. 3º do mesmo diploma legal que assim dispõe:

Art. 3º — Quando o pagamento se dividir por dias, meses ou anos, a prescrição atingirá progressivamente as prestações, à medida que completarem os prazos estabelecidos pelo presente decreto.

Ora, a boa técnica de interpretação aconselha ao intérprete não fazer uso de dispositivo isolado porquanto a finalidade da lei pode estar diluída entre os seus diversos dispositivos. Assim, cumpre aceitar o argumento exposto nas razões do recurso de que restou violado o art. 3º do Decreto n. 20.910/1932.

[...]

Nesta linha de raciocínio, o que é alcançado pela prescrição são as parcelas, permanecendo o fundo de direito intacto e renovado a cada mês, vista tratar-se de prestações periódicas e sucessivas. Esta a inteligência do art. 3º do Decreto n. 20.910/1932.

(RECURSO ESPECIAL N. 6.408-SP)

É certo que a relação funcional não prescreve mesmo porque o que prescreve são pretensões, fundadas ou infundadas. Assim, se a lei outorga determinada vantagem pecuniária a uma classe funcional, quem se encontre em tal classe terá direito à vantagem pecuniária. Se a Administração não efetua o pagamento devido, prescrevem as parcelas (Decreto n. 20.910, art. 3º). A pretensão deduzida, aí, é a de perceber a vantagem — não, a de ser considerado integrante de determinada classe ou categoria funcional.

Mas se a lei concede reestruturação, ou reenquadramento e a Administração não dá nova situação funcional ao servidor (situação cujos ganhos seriam melhores), a pretensão a ser deduzida é a de obter esse reenquadramento. Essa pretensão prescreve.

O termo inicial da prescrição corresponde ao da *actio nata*. Se a Administração deve praticar, de ofício, ato e reenquadramento, e o pratica, excluindo o interessado, desse ato nasce a ofensa a direito e a conseqüente pretensão a obter judicialmente a satisfação dele. Se a Administração, que deve agir de ofício, se omite e não há prazo para que pratique o ato, pelo que a omissão não corresponde à recusa, ainda não corre a prescrição (RTJ, vol. 84, p. 194).

(RECURSO ESPECIAL 31.661-SP)

Não se cuida, propriamente, de extinção de benefício funcional, nem se cogita de hipótese em que a pretensão houvesse passado pelo crivo, de anterior apreciação administrativa, mediante resolução formal e explícita, de sorte que é incabível a invocação da regra da *actio nata*, que pressupõe a violação do direito.

O fundo do direito agora reclamado não chegou a ser examinado na esfera administrativa, de modo que, na pendência da relação funcional, o que prescreve, no capítulo da remuneração dos servidores, é o direito às parcelas vencidas mês a mês, respeitado o quinquênio, mediante contagem retrospectiva desde a data do ajuizamento da causa.

(RECURSO ESPECIAL 12.217-SP)

Há a perda ao direito das prestações quando o direito material permanece intacto. Afetada será apenas a percepção dos efeitos que têm como causa aquele direito.

Assim, o funcionário deixa de postular a definição de um direito seu, no prazo consignado no Decreto n. 20.910/1932. Esse direito restou desprotegido do direito de ação. Perdeu a coercibilidade. Todavia, persistindo o direito que gera prestações periódicas e sucessivas, remanesce também o direito de ação. Embora ultrapassado o lustro, as posteriores aos cinco anos poderão ser reclamadas.

No caso dos autos, Lei Complementar contrariou a Constituição de São Paulo. Esse pormenor não foi reaviventado neste Recurso Especial. Restrito, insisto, à ocorrência da prescrição.





Na chamada hierarquia das leis, a Constituição ocupa posição de proeminência relativamente à Lei Complementar. Esta, como se sabe, não afeta a primeira. Disciplina situação jurídica nos limites consentidos pela Carta Política. No dizer do Kelsen, em sua Teoria Pura do Direito, entre tais normas forma-se relação de subordinação. A inferior tem fundamento na superior.

Dessa forma, a modificação introduzida pela Lei Complementar é carente de eficácia. Não produziu efeito algum.

Em outras palavras, apesar do tempo transcorrido, o direito material permaneceu intacto. A omissão dos respectivos titulares não o afetou. O direito substantivo enseja o direito de ação, entretanto, enquanto não se operar a prescrição, não é necessário ser exercido.

O direito reclamado pelos Recorridos permaneceu, embora, formalmente, parecesse extinto.

Enfim, os Recorridos perderam somente o direito de exigir as prestações mensais, alcançadas pela inação correspondente há mais de cinco anos anteriores à propositura da ação.

(RECURSO ESPECIAL N. 29.448-SP)

Especificamente sobre a matéria a demandar uniformização no presente caso, colaciono recente julgado do Superior Tribunal de Justiça – STJ:

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. PROGRESSÕES FUNCIONAIS. CARREIRA DO SEGURO SOCIAL. AUSÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO DA LEI 10.855/2004. INTERSTÍCIO DE DOZE MESES. LEI 5.645/1970. PRESCRIÇÃO DO FUNDO DE DIREITO. NÃO OCORRÊNCIA. ATO OMISSIVO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. TRATO SUCESSIVO. SÚMULA 85/STJ.

1. Cuida-se, na origem, de Ação Ordinária contra o Instituto Nacional de Seguro Social - INSS, objetivando a observância do prazo de 12 meses para progressão e promoção funcional até que sobrevenha regulamentação da Lei 10.885/2004.

2. O acórdão recorrido está em consonância com o entendimento do STJ de que, na ação em que se verifica que a parte autora não foi beneficiada pela progressão funcional prevista em lei e não havendo recusa formal da Administração, incide, na espécie, a Súmula 85 do STJ, consoante 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.

3. O entendimento do Tribunal a quo está de acordo com a jurisprudência desta Corte Superior, firme no sentido de que, no presente caso, as promoções e progressões funcionais deverão observar o interstício de 12 meses, e não de 18 meses como pretende a parte recorrente.

4. Recurso Especial não provido.

(REsp 1777943/ES, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/05/2019, DJe 18/06/2019. G.N.)

Também nessa linha, afastando a prescrição do fundo de direito, mas reconhecendo somente a das parcelas não reclamadas no lustro anterior ao ajuizamento da ação, rememoro os precedentes da Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais – TNU, já citados neste voto: PEDILEFs 50052597620144047104, 50583815020134047100 e 50588059220134047100.

Pelo exposto, dou provimento ao agravo para conhecer do pedido de uniformização e dar-lhe provimento, determinando o retorno dos autos à Turma de origem para adequação do julgado





à seguinte tese jurídica:

Em se tratando de demanda proposta por servidor do Instituto Nacional de Seguro Social - INSS, pretendendo a observância do prazo de 12 meses para progressão e promoção funcional, até a superveniência da regulamentação da Lei nº 10.885/2004, não ocorre a prescrição do fundo de direito, mas apenas a prescrição das parcelas vencidas há mais de cinco anos do ajuizamento da ação (Súmula nº 85 do STJ).

É o voto.

<#IV- ACÓRDÃO

A Turma Regional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais da Terceira Região decidiu, por maioria, dar provimento ao agravo da parte autora para conhecer do pedido de uniformização, nos termos do voto do relator. E, no mérito, por unanimidade, dar provimento ao pedido de uniformização, determinando o retorno dos autos à Turma de origem para adequação do julgado, nos termos do voto do relator.

São Paulo, 11 de setembro de 2019 (data do julgamento).#>#]#}

LEANDRO GONSALVES FERREIRA

JUIZ FEDERAL RELATOR

