



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

ADVOCACIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

**Procedência:** Conselho de Administração de Pessoal - CAP

**Interessado:** A.P.A.R.D.

**Número:** 16.569

**Data:** 11 de abril de 2023

**Classificação Temática:** Servidor público. Sistema remuneratório. Adicional. Quinquênio administrativo.

**Precedentes:**

**Ementa:** DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19/98. ALTERAÇÃO DO ARTIGO 37, XIV, DA CONSTITUIÇÃO. VEDAÇÃO DE ACRÉSCIMO PECUNIÁRIO SOBRE ACRÉSCIMO PECUNIÁRIO. EXPECTATIVA DE DIREITO. DIREITO ADQUIRIDO PÓS ENTRADA EM VIGOR DA EC 19/98. ADICIONAL. QUINQUÊNIO ADMINISTRATIVO. INCIDÊNCIA SOBRE O VENCIMENTO BÁSICO. RECURSO DO SECRETÁRIO DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. PROVIMENTO. CONFIRMAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO MEDIANTE RECLAMAÇÃO AO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL. AUSÊNCIA DE EFEITOS JURÍDICOS E FINANCEIROS DA DELIBERAÇÃO CAP Nº [REDAZIDA]

**Referências normativas:** Constituição Federal, artigo 37, XIV. Emenda Constitucional nº 19/98. Resolução SEPLAG/MG nº 007/99. Emenda à Constituição Estadual nº 57/2003.

**Conclusão:** Provimento do recurso da SEPLAG/MG para confirmar o ato administrativo objeto da Reclamação.

## RELATÓRIO

1. A Secretaria Executiva do CAP encaminha consulta à Consultoria Jurídica, "para ciência e providências, o processo da Procuradora, Dra. [REDAZIDA] Masp-[REDAZIDA], protocolado no CAP em 15/02/00 e deliberação nº [REDAZIDA] publicada no "Diário Oficial" em [REDAZIDA]/04/04, com recurso da SEPLAG endereçado ao Governador do Estado. Conforme email acostado aos autos a pasta física foi localizada na Procuradoria de Demandas Estratégicas - PDE, ainda sem decisão. O processo físico foi digitalizado e inserido no SEI Nº 1080.01.002480/2023-21, para as futuras tramitações."

2. O expediente está instruído com cópia do processo que tramitou no CAP (63101863).
3. De acordo com os autos, a Interessada apresentou Reclamação ao Conselho de Administração de Pessoal - CAP em fevereiro do ano de 2000, pleiteando revisão do ato administrativo de concessão do primeiro quinquênio administrativo referente ao período outubro de 1994 (ano de ingresso na carreira da Advocacia Pública do Estado) e outubro de 1999, quando completou cinco anos de efetivo exercício, adquirindo o direito à percepção desse adicional por tempo de serviço.
4. Segundo a Reclamante o pagamento do referido adicional por tempo de serviço se efetivou com incidência sobre seu vencimento básico, e não sobre este acrescido das vantagens pecuniárias inerentes ao cargo.
5. O pedido feito à Diretoria de Recursos Humanos da AGE foi indeferido, conforme motivação de folhas 11 do processo físico, dando conta do pagamento de conformidade com o artigo 37, XIV, da Constituição da República, com a redação da Emenda à Constituição nº 19, de 04 de junho de 1998, e de acordo com as orientações da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão a respeito da matéria [Resolução 007/99 - doc. de folha 17 do processo físico]. A motivação do ato consta, também, das informações prestadas ao CAP, documento de folhas 13.
6. Sobreveio a Deliberação [REDACTED]/CAP, em [REDACTED] de abril de 2004, com provimento da Reclamação, por maioria de votos (folhas 45), decisão encaminhada ao Secretário de Estado de Planejamento e Gestão (folhas 46), que interpôs, na forma da lei, Recurso ao Governador do Estado, pleiteando sua reforma.
7. Contrarrazões da Reclamante (folhas 53-59), sem decisão administrativa no processo.
8. Dos documentos sobre a movimentação do processo, constam, às folhas 64, que o processo CAP teria sido encaminhado à SEPLAG, para cumprimento, em 07/04/04; e que fora protocolado recurso daquela Secretaria em 04/05/04, tendo sido o processo encaminhado para decisão em 25/05/04. Ocorre que não consta, no processo, a decisão sobre o recurso administrativo interposto pelo Secretário de Estado de Planejamento e Gestão em [REDACTED] de junho de 2003.
9. Relatado.

## **FUNDAMENTAÇÃO**

10. De acordo com o artigo 45, parágrafo único, do Decreto Estadual nº 36.887, de 23/05/1995, que vigorou até 11/12/2003, quando foi revogado pelo artigo 48 do Decreto nº 43.697, se a decisão do CAP for favorável ao Reclamante, dentro de 5 (cinco) dias o Presidente encaminhará o processo à autoridade responsável, ficando o traslado no Conselho.
11. O artigo 47, do mesmo Decreto, que estava em vigor na data do protocolo da Reclamação ao CAP [15 de fevereiro do ano de 2000], preceitua que, da Deliberação do Conselho caberá pedido de reconsideração e recurso ao Governador do Estado. Este último é interposto pelo titular da Secretaria de Estado ou do dirigente de Autarquia ou Fundação Pública Estadual, com efeito suspensivo, quando provida a reclamação do servidor.
12. Ocorre que, no curso do processo perante o CAP sobreveio o Decreto

Estadual nº 43.697, de 11/12/2003, cujo artigo 42 mantém a previsão de recurso ao Governador, quando provida a reclamação, sem prever, no entanto, o efeito suspensivo.

13. Aliás, a Lei Geral do Processo Administrativo no Estado prevê recurso de ofício à autoridade superior quando a decisão for contra o Estado (artigo 51, § 3º) e, na mesma linha de perseguir o interesse público sempre subjacente à atuação administrativa, estabelece, no artigo 52, § 2º, que o não conhecimento do recurso não impede a Administração de rever, de ofício, o ato ilegal, desde que não ocorrida a preclusão administrativa.

14. Com efeito, posteriormente à **Deliberação** do CAP favorável à pretensão da Reclamante, **datada de [REDACTED] de abril de 2004**, foi interposto recurso pelo Secretário de Estado de Planejamento e Gestão, pedindo a reforma da decisão, com fundamento na aplicabilidade do artigo 37, XIV, da CR/88, salientando que aquela Secretaria editou a Resolução nº 007/99 e Instruções de Pagamento; bem assim, aduzindo que a Reclamante tinha expectativa de direito à percepção do quinquênio na forma da Constituição vigente, não se perfazendo antes do advento da alteração de referido dispositivo constitucional, além de esclarecer que o julgado do TJMG que instrui o expediente se refere a situação jurídica distinta. Por fim, ressalta-se, no recurso, o advento da Emenda à Constituição Estadual nº **57, de 15 de julho de 2003** - portanto no curso do processo administrativo - assegurando o direito à continuidade da percepção de quinquênio administrativo aos servidores que tenham ingressado no serviço público do Estado de Minas Gerais, com adicional de “10% (dez por cento) sobre seu vencimento básico”.

15. Portanto, o órgão estadual responsável pela política de pessoal do Estado manifestou posição contrária à pretensão, ou seja, pelo não acolhimento do pedido, cujo momento procedimental de recurso já se efetivou na vigência da regra do artigo 112 do ADCT da Constituição Estadual, que autoriza a percepção de quinquênio ao servidor público estadual que preencha os requisitos ali fixados sobre seu vencimento básico, de conformidade com o artigo 37, XIV, da CR/88.

16. A Administração não exarou decisão administrativa sobre o recurso interposto no processo CAP, o que exige considerações sobre eventuais consequências do **não ato**, que, ao nosso entender, na espécie, é indicativo de silêncio negativo, embora o Decreto 43.697/2003, em vigor à época, não estabeleça prazo para decisão de recurso interposto nos processos do CAP, nem consequência de presunção de uma decisão substantiva material, de deferimento ou indeferimento.

17. Contudo, o indeferimento do direito que deu causa à Reclamação estava - e continua a estar - de acordo com a posição da Administração Pública do Poder Executivo do Estado naquele momento e, também, conforme a orientação do Supremo Tribunal Federal que se consolidou ao longo desses dezoito anos de paralisação do processo.

18. Não estamos desconsiderando o direito fundamental de petição e de obtenção de resposta pela Administração, tampouco o dever de decisão em processo administrativo e com respeito à duração razoável do processo. Todavia, no caso, a ausência da decisão final traria prejuízo à Reclamante, uma vez que não se cumpriu a Deliberação favorável a ela na pendência do julgamento do recurso, cuja decisão do Governador, ancorada em Parecer da Advocacia-Geral do Estado, é que teria o condão de ratificar o ato administrativo impugnado. E a Reclamante não se pronunciou nesses 18 (dezoito) anos em que o processo ficou sem tramitar.

19. Assim, o decurso desse longo lapso temporal sem decisão administrativa final no processo administrativo não dispensa, por outro lado, o exame sob a ótica

da prescrição administrativa, nos termos do que dispõem os artigos 4º e 5º do Decreto nº 20.910/32:

Art. 4º Não corre a prescrição durante a demora que, no estudo, ao reconhecimento ou no pagamento da dívida, considerada líquida, tiverem as repartições ou funcionários encarregados de estudar e apurá-la.

Parágrafo único. A suspensão da prescrição, neste caso, verificar-se-á pela entrada do requerimento do titular do direito ou do credor nos livros ou protocolos das repartições públicas, com designação do dia, mês e ano.

**Art. 5º Não tem efeito de suspender a prescrição a demora do titular do direito ou do crédito ou do seu representante em prestar os esclarecimentos que lhe forem reclamados ou o fato de não promover o andamento do feito judicial ou do processo administrativo durante os prazos respectivamente estabelecidos para extinção do seu direito à ação ou reclamação.**

20. Embora não coubesse à Reclamante/Recorrente realizar um ato posterior às suas contrarrazões recursais, com a devida vênia, ela também não se desincumbiu do interesse de fazer movimentar o processo, podendo valer-se de outras vias de ação disponíveis no ordenamento jurídico. Esse argumento é aqui levantado, novamente, com o devido respeito à pretensão da Reclamante, que manuseou devidamente pedido em momento em que a alteração do texto constitucional ainda estava bem recente e, ainda, guardada a proporcionalidade na análise que o presente caso está a exigir.

21. A questão é que não há regra no âmbito estadual sobre prescrição intercorrente no âmbito de processo administrativo estadual, conforme detidamente explicitado na manifestação mais recente da Consultoria Jurídica, Nota Jurídica nº 5.791, de 2021.

22. E, no que diz respeito à duração razoável do processo, cuida-se de uma diretriz constitucional (artigo 5º, LXXVIII) que informa a efetivação de processos administrativos. Contudo, não há previsão em lei de qual tempo seria tido como o razoável, havendo indicativos de cinco anos como o tempo médio no ordenamento jurídico brasileiro. Mas, ainda que a espécie - 18 anos sem movimentação - indique não ser proporcional tal omissão administrativa, o silêncio administrativo não implica decisão automática e o direito material que o caso envolve restou consolidado na mesma linha de entendimento do que fora aplicado pelo DRH da AGE, ou seja, desfavoravelmente à Reclamante.

23. E a autoaplicabilidade da regra do artigo 37, XIV, da Constituição da República, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/98. Bem como a não recepção e revogação das normas estaduais incompatíveis com o seu texto, independentemente de sobrevir nova legislação estadual nesse sentido é o entendimento consolidado no âmbito do STF, guardião da Constituição.

24. Além do que, ainda quando em curso o processo no CAP, sobreveio alteração na Constituição do Estado, a Emenda à Constituição Estadual nº 57, de 15 de julho de 2003, que extinguiu o adicional por tempo de serviço no Estado e estabeleceu uma regra de transição para os servidores que já os percebiam, mas com a previsão de incidência do percentual do quinquênio sobre o vencimento básico, adequando-se ao texto constitucional.

25. O Supremo Tribunal Federal fixou, para o Tema 24 - Base de cálculo do adicional por tempo de serviço de servidor público admitido antes da Emenda Constitucional nº 19/98 - a seguinte Tese: O art. 37, XIV, da Constituição Federal, na redação dada pela Emenda Constitucional 19/98, é autoaplicável; II - Não há direito adquirido a regime jurídico, notadamente à forma de composição da remuneração de servidores públicos, observada a garantia da irredutibilidade de vencimentos. Obs: Redação da tese aprovada nos termos do item 2 da Ata da 12ª Sessão Administrativa do STF, realizada em 09/12/2015. (RE 563.708/MS - 2013 -Disponível em <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur229312/false>>)

26. Assim, seja no exame quanto à eventual prejudicialidade relativa ao decurso do tempo, ou quanto à matéria de fundo, a solução jurídica parece se manter a mesma, de negativa do direito à percepção do quinquênio administrativo, cuja adicional incida sobre a remuneração, tendo em vista que a aquisição do direito ao primeiro adicional da Reclamante se deu em outubro de 1999, quando em vigor, há mais de um ano, a alteração do disposto no artigo 37, XIV da CR;88.

27. Mas, com o fito de ainda apresentar o enfoque sob a prescrição, é certo que o protocolo da Reclamação no prazo legal tem a força de interromper a prescrição da pretensão de rever o ato administrativo. Interrompida pela Reclamação, a prescrição recomeça a correr, pela metade do prazo, da data do ato que a interrompeu ou do último ato ou termo do respectivo processo, consoante artigo 9º do Decreto nº 20.910/32. Assim, sob essa ótica, e como não houve “último ato do processo”, em princípio não estaria prejudicada a análise do mérito da questão. Razão de ser da análise do recurso da SEPLAG.

28. Entrementes, no âmbito estadual não há previsão de prescrição intercorrente em processos administrativos, nos termos da orientação contida na Nota Jurídica AGE nº 5.791, de 25 de março de 2021, como já asseverado. Mas, diante da peculiaridade da situação, de o processo em questão ter ficado, por mais de dezoito anos, paralisado, sem que houvesse intervenção da própria interessada, não se afigura razoável qualquer construção nessa seara, até mesmo pela circunstância de se tratar de matéria de constitucionalidade, estando o ato administrativo conforme à Constituição, encontrando suporte em manifestações posteriores da Consultoria Jurídica da AGE e na jurisprudência do STF:

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SERVIDOR PÚBLICO. BASE DE CÁLCULO DE QUINQUÊNIOS. EFEITO CASCATA. IMPOSSIBILIDADE. APLICAÇÃO IMEDIATA DA EMENDA CONSTITUCIONAL 19/1998. PRECEDENTE. 1. O Supremo Tribunal Federal assentou a aplicabilidade imediata da redação dada pela EC 19/1998 ao art. 37, XIV, da Constituição Federal. Fixou-se, assim, que a partir da vigência da referida emenda é inconstitucional a adoção da remuneração como base de cálculo para os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público (RE 563.708-RG, Rel.ª Min.ª Cármen Lúcia). 2. Agravo interno a que se nega provimento. (RE 791668 AgR, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 02/05/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-104 DIVULG 18-05-2017 PUBLIC 19-05-2017)

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SERVIDOR PÚBLICO. BASE DE CÁLCULO DE QUINQUÊNIOS. EFEITO CASCATA. IMPOSSIBILIDADE. APLICAÇÃO IMEDIATA DA EMENDA

CONSTITUCIONAL 19/1998. PRECEDENTE.

**1. O Supremo Tribunal Federal assentou a aplicabilidade imediata da redação dada pela EC 19/1998 ao art. 37, XIV, da Constituição Federal. Fixou-se, assim, que a partir da vigência da referida emenda é inconstitucional a adoção da remuneração como base de cálculo para os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público (RE 563.708-RG, Rel.ª Min.ª Cármen Lúcia). 2. Agravo interno a que se nega provimento.**

(RE 791668 AgR, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 02/05/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-104 DIVULG 18-05-2017 PUBLIC 19-05-2017)

29. Diante de todo o exposto, **conhece-se** do recurso interposto pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG/MG para subsidiar a decisão do Governador do Estado para opinar por seu **provimento**, mantendo-se o ato administrativo da Diretoria de Recursos Humanos – DRH/AGE, de incidência do adicional por tempo de serviço sobre o vencimento básico da Reclamante, posto que adquirido o direito posteriormente à vigência da redação dada ao artigo 37, XIV, da CR/88, pela Emenda Constitucional nº 19/1998, e de acordo com a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal.

30. **Recomenda-se** que, antes da decisão do Governador do Estado, com a publicação do ato final no processo CAP, seja a Diretoria de Recursos Humanos da AGE instada a **(1)** certificar o não cumprimento da Deliberação CAP nº [REDAZIDA] confirmando-se que o **ato colegiado** contra o qual foi interposto tempestivo recurso administrativo **não surtiu qualquer efeito jurídico nem financeiro daí decorrente**, bem como que, além da juntada ao processo sei, seja feito o devido registro na pasta funcional da ilustre colega Procuradora do Estado. Publicada a decisão, proceda-se, também, **(2)** ao seu registro na pasta funcional.

É como opinamos.

Belo Horizonte, abril de 2023.

Nilza Aparecida Ramos Nogueira  
Procuradora do Estado de Minas Gerais

**Aprovo o parecer.**

**Rafael Rezende Faria**  
**Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica**

**Aprovado.**

**Atendam-se às recomendações.**

**Sérgio Pessoa de Paula Castro**  
**Advogado-Geral do Estado**



Documento assinado eletronicamente por **Nilza Aparecida Ramos Nogueira, Procurador(a)**, em 11/04/2023, às 13:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Rafael Rezende Faria, Procurador(a) Chefe**, em 11/04/2023, às 17:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Sergio Pessoa de Paula Castro, Advogado Geral do Estado**, em 11/04/2023, às 18:47, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.mg.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **63614122** e o código CRC **1B26F7A4**.

Referência: Processo nº 1080.01.0024807/2023-21

SEI nº 63614122