

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

PROCESSO: 202200066002370

INTERESSADO: MADELLON REIS BARROSO PEREIRA

ASSUNTO: DIFERENÇAS DE ADICIONAL DE INSALUBRIDADE

DESPACHO N° 419/2022 - GAB

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. DIFERENÇAS DE ADICIONAL INSALUBRIDADE. FISCAIS AGROPECUÁRIOS. AUSÊNCIA DE PRESCRIÇÃO. PROPOSTA DE SOLUÇÃO CONSENSUAL DO CONFLITO. VERIFICAÇÃO DE DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA. TRATAMENTO UNIFORME DOS CASOS IDÊNTICOS. NOVO REGIME FISCAL. ORIENTAÇÕES. DESPACHO REFERENCIAL.

1 Autos relacionados à solicitação de pagamento de diferenças de adicional de insalubridade a servidores ocupantes do cargo de Fiscal Estadual Agropecuário, à definição de procedimento de autocomposição com os interessados e verificação do atendimento das restrições legais à realização de gastos com pessoal.

2 Ao observar a multiplicidade de casos assemelhados, a Procuradoria Setorial da Agência Goiana de Defesa Agropecuária exarou o **Parecer AGRODEFESA/PROCSET n° 67/2022** (000027811620), sustentando, em resumo, que: *(i)* intenta-se avaliar a viabilidade jurídica da celebração do acordo pretendido (art. 5º, inciso I, da Portaria n° 440-GAB/2019-PGE); *(ii)* o mandado de segurança outrora impetrado pela servidora (processo n. 5069656.40.2017.8.09.000) foi extinto sem exame de mérito; *(iii)* a interessada ajuizou duas demandas relacionados ao pagamento de adicional insalubridade referente ao período de 1º/03/2014 a 31/12/2014, também postulado no Processo SEI n. 2019000066001464; *(iv)* a primeira foi extinta, antes da citação, em razão de desistência, enquanto a segunda foi julgada improcedente, sobrevivendo o trânsito em julgado; *(v)* incabível a celebração de acordo no tocante ao período especificado, haja vista a existência de coisa julgada; *(vi)* quanto ao período remanescente (março de 2011 a fevereiro de 2014), em razão da ausência de resistência por parte da Administração Pública, mostra-se, em princípio, desnecessária a atuação da CCMA, conforme item 8.2 do Despacho n° 1824/2020 - GAB; *(vi)* o direito foi reconhecido no Processo SEI n. 2015000660029692, por meio do Despacho n° 620/2014, do então Governador do Estado, com base em entendimento da PGE no sentido da natureza declaratória dos laudos técnicos de locais insalubres com efeitos retroativos, desde que houvesse prova da execução das mesmas atividades pelo servidor no período anterior e fosse observada a prescrição; *(vii)* o pagamento das diferenças foi sobrestado em razão da adoção de medidas de contenção de gastos com pessoal e até a disponibilização de recursos pelo Tesouro Estadual; *(viii)* o

Processo SEI nº 201500066002962, objetivando o pagamento retroativo das diferenças relativas ao período de março de 2011 a dezembro de 2014, foi iniciado pela Gerência de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas da AGRODEFESA; (ix) a apuração do *quantum debeatur* pela Administração ocorreu em 30/04/2015, mas houve ao longo dos anos, manifestações no sentido da existência do direito, o qual, somente não foi satisfeito, em razão de indisponibilidade financeira e orçamentária, sem registro de resistência por parte do Poder Público; (x) para configuração da prescrição é necessária a conjugação de decurso de tempo e inércia do credor; (xi) a Administração Pública está jungida ao princípio da boa-fé objetiva e, por isso, não pode agir de maneira contraditória; (xii) não há prescrição relativamente ao período de março de 2011 a fevereiro de 2014; (xiii) recentemente o Superior Tribunal de Justiça pacificou o entendimento de que o laudo técnico possui natureza constitutiva, afastando a possibilidade de presumir a insalubridade em épocas passadas; (xiv) negar o pagamento do direito reconhecido muito antes da pacificação da matéria no STJ, após prolongada inércia da Administração em sua satisfação, violaria a boa-fé objetiva; (xv) na hipótese dos autos, em princípio, entende-se viável e vantajosa a celebração de acordo, mas antes é preciso averiguar a existência de disponibilidade financeira e orçamentária, bem como o respeito ao princípio da isonomia, levando-se em conta a totalidade dos servidores da AGRODEFESA que estejam na mesma situação jurídica; (xvi) faz-se necessária a manifestação da Secretaria de Estado da Economia quanto à compatibilidade dos pagamentos propostos com a limitação de despesas prevista na Lei Complementar nº 156/2016, na Lei Complementar n. 159/2017, bem como o atendimento do disposto no §5º do art. 41 do ADCT; (xvii) entende-se que a situação dos autos se amoldaria à exceção prevista na parte final do inciso I do art. 44 do ADCT; (xviii) também é impositivo o atendimento do disposto no art. 8º, inciso I, da Lei Complementar nº 159/2017, bem como a observância dos arts. 23, §§3º e 4º, 31, §3º, e 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal; (xix) encontra-se em tramitação o Processo SEI n. 201900066004237, visando à expedição de Resolução Administrativa por parte da CCMA, a disciplinar transação por adesão sobre o pagamento de diferenças salariais sobrestadas, possivelmente abrangentes das verbas especificadas nos presentes autos, conforme itens 1 ou 2 do Quadro 1 da Nota Técnica nº 13/2020 - SEAD; (xx) imperioso o esclarecimento do fato para definição do rito da autocomposição e a disponibilidade orçamentária e financeira.

3 Dado o ineditismo da matéria, bem como a sua repercussão jurídica e financeira, os autos foram encaminhados à Assessoria de Gabinete da Procuradora-Geral do Estado, nos termos do disposto no art. 1º, inciso I, da Portaria nº 170-GAB/2020 - PGE.

4 É o relatório. Segue fundamentação.

5 Desde o advento da Lei Complementar estadual nº 144, de 24 de julho de 2018, intensificaram-se no âmbito desta Procuradoria-Geral do Estado providências no sentido de implementar, disseminar e desenvolver a aplicação dos métodos consensuais de conflitos envolvendo a Administração Pública do Estado de Goiás.

6 Em que pese o avanço em termos normativos, em muitos casos a solução consensual de conflitos relacionados ao cumprimento de obrigações pecuniárias por parte do Estado tem esbarrado em restrições orçamentárias e financeiras.

7 Em reiterados pronunciamentos desta Casa, identifica-se a preocupação com o atendimento do princípio da isonomia, mediante a oferta de propostas de acordo iguais a pessoas que estejam na mesma situação em relação à Administração Pública. Assim, nos casos relacionados a direitos individuais homogêneos, os órgãos públicos devem conjugar esforços no intuito de propiciar a solução coletiva do problema, dando a todos iguais oportunidades de receberem eventuais créditos que possam ter perante o Estado, mediante concessões recíprocas. Apropriada, portanto, revela-se a assertiva contida

no item 2.29. da peça opinativa quanto a necessidade de estabelecimento de critérios objetivos se não houver possibilidade de quitação de todos os créditos de igual origem na via administrativa.

8 As demandas relacionadas a servidores públicos, via de regra, possuem um viés coletivo, porque dizem respeito a uma multiplicidade de servidores submetidos a um mesmo estatuto jurídico e trabalhando em condições similares. Dessa forma, a repercussão financeira de um acordo individual pode ser diminuta, mas, se forem considerados todos os servidores em situação semelhante, o acordo de pagamento pode ter elevado impacto orçamentário.

9 Feita esta breve digressão, observa-se que a peça opinativa está fundamentada em orientações referenciais desta Casa relacionadas à autocomposição e nas diversas normas constitucionais e legais que atualmente impõem limites ao aumento de despesas correntes.

10 Uma vez constatado que o direito reconhecido pela Administração Pública assiste a número significativo de servidores, mister a análise global do impacto orçamentário e financeiro de possível proposta de acordo por adesão, de modo a concretizar o princípio da isonomia e prevenir riscos relacionados ao equilíbrio das contas públicas (art. 1º da LRF). Pelas mesmas razões, é recomendável a verificação da abrangência das verbas aqui discutidas pela proposta de resolução administrativa da CCMA objeto do processo n. 202100003006320.

11 Diante das barreiras impostas pelo Novo Regime Fiscal (art. 40 e seguintes do ADCT da Constituição Estadual) à realização de despesas primárias correntes e pela Lei de Responsabilidade Fiscal ao aumento de gastos com pessoal no último ano do mandato do Chefe do Poder Executivo (art. 21, 23, §4º e 42), conforme a Nota Técnica nº 03/2021 - PGE, é preciso cautela e planejamento na realização de acordos que impliquem obrigações pecuniárias ao Estado. Mesmo que o acordo por adesão preveja a homologação judicial e a expedição de RPV, a depender da quantidade de acordos individuais, poderá haver extrapolação do volume de recursos previstos no orçamento corrente para despesas desta natureza, culminando em violação ao art. 4º da Lei Complementar nº 156/2016.

12 No que respeita especificamente à adesão do Estado ao Regime de Recuperação Fiscal da Lei Complementar nº 159/2017, quer parecer que o pagamento das diferenças de adicional insalubridade referentes ao período de março de 2011 a fevereiro de 2014 não está abrangido pela vedação do art. 8º, inciso I, por não se tratar de uma “vantagem” nova, criada durante o Regime de Recuperação Fiscal.

13 Voltando os olhos ao caso concreto e que serviu de paradigma para orientação geral proposta, mostra-se acertada a conclusão da Procuradoria Setorial da AGRODEFESA relativamente a (i) impossibilidade de transação no período abarcado pela coisa julgada; (ii) inexistência de prescrição das parcelas remanescentes; (iii) vantajosidade de eventual acordo a afastar a incidência de juros de mora.

14 De fato, a Administração Pública está submetida ao princípio da boa-fé objetiva e, após o reconhecimento do direito às diferenças de adicional insalubridade com base no entendimento pacífico deste órgão de consultoria jurídica na época, sinalizando o pagamento tão logo houvesse recursos disponíveis, não pode contrariar a justa expectativa dos servidores e recusar-se o pagamento. Nesse sentido, *mutatis mutandis*:

PROCESSUAL CIVIL. LOCAÇÕES. AÇÃO RENOVATÓRIA. LOCAÇÃO COMERCIAL. CONAB. IMÓVEL DE EMPRESA PÚBLICA. LEI N. 8.245/1991. PROIBIÇÃO DO COMPORTAMENTO CONTRADITÓRIO (NEMO POTEST VENIRE CONTRA FACTUM PROPRIUM). SUCUMBÊNCIA RECÍPROCA. INOCORRÊNCIA. ART. 21, PARÁGRAFO ÚNICO, DO CPC.

(...)

4. O intento da recorrente de contratar com base na Lei de Locações, oferecendo condições para renovação da locação e gerando uma legítima expectativa à locatária, e, posteriormente, não querer se submeter à Lei n. 8.245/1991, atenta contra o princípio da boa-fé objetiva, notadamente em sua vertente venire contra factum proprium.

(...)

6. Recurso especial não provido.

(REsp 1224007/RJ, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, QUARTA TURMA, julgado em 24/04/2014, DJe 08/05/2014)

TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO Nº 3 DO STJ. CERTIFICADO DE ENTIDADE BENEFICENTE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - CEBAS. PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO. POSSIBILIDADE DE CONTROLE JUDICIAL. ANÁLISE DO PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS DA LEI Nº 12.101/2009 PARA FINS DE IMUNIDADE TRIBUTÁRIA. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA Nº 7 DO STJ. DIVERGÊNCIA INTERPRETATIVA NÃO COMPROVADA. AUSÊNCIA DE SIMILITUDE FÁTICA.

1. Os atos administrativos gozam do atributo de presunção de legitimidade. Contudo, essa presunção tem caráter relativo (juris tantum) podendo ser afastada por prova em contrário.

(...)

4. A superveniência de eventual deferimento de renovação do CEBAS à recorrente por parte da Administração Pública não possibilita o conhecimento do presente recurso especial, o qual se insurge contra acórdão lastreado em exame de matéria fático-probatória. Contudo, a entidade poderá se valer da novel certificação para os efeitos fiscais que lhe são próprios, uma vez que a Administração Pública não se oporá a ato por ela expedido, seja por mera coerência lógica, seja em razão da impossibilidade do venire contra factum proprium, salvo, como já ressaltado alhures, em decorrência do princípio da autotutela que permite à Administração o controle dos seus próprios atos.

5. Recurso especial não conhecido.

(REsp 1837775/PB, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/02/2021, DJe 10/02/2021)

15 Como bem observou a Procuradoria Setorial da AGRODEFESA, não se cogita de prescrição na hipótese dos autos, quer em razão do tempo necessário ao estudo do direito, quer pela existência de ato inequívoco de reconhecimento por parte do devedor (art. 4º Decreto n. 20.910/1932 e

art. 202, inciso VI, do Código Civil). A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça caminha na mesma direção:

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. ART. 105, III, A, DA CF/1988. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. INCORPORAÇÃO DE QUINTOS. MP N.º 2.225-45, DE 05.09.2001. RECONHECIMENTO PELA ADMINISTRAÇÃO, EM SEDE DE PROCESSO ADMINISTRATIVO, COM PAGAMENTO DE PARCELAS. SUSPENSÃO DO PRAZO PRESCRICIONAL. ART. 4.º, DO DECRETO N.º 20.910/32. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. INOCORRÊNCIA.

1. O direito de ação de indenização em face da Administração Pública exsurge com a efetiva lesão do direito tutelado, consoante o princípio da actio nata.

2. O ato da Administração que reconhece o direito do interessado acarreta a interrupção do prazo prescricional quinquenal; acaso consumada a prescrição, importa em sua renúncia. Precedentes: AgRg no REsp 1.116.080/SP, Rel. Ministra Laurita Vaz, Quinta Turma, julgado em 22/09/2009, DJe 13/10/2009; AgRg no REsp 1.006.450/RS, Rel. Ministra Jane Silva (Desembargadora Convocada do TJ/MG), Sexta Turma, julgado em 25/11/2008, DJe 09/12/2008.

3. Outrossim, reconhecido o direito em sede de processo administrativo, este se ultima apenas com o cumprimento da obrigação, de sorte que o prazo prescricional permanece suspenso, conforme disposto no artigo 4.º do Decreto n.º 20.910/32, litteris: "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".

4. Por outro lado, a prática de algum ato da Administração em que reste inequívoco o seu desinteresse no pagamento da dívida lesiona o direito tutelado e faz exsurgir o direito de ação, encerrando a suspensão do prazo prescricional que, tendo sido interrompida com o reconhecimento do direito, obedece o comando previsto no artigo art. 9.º do Decreto n.º 20.910/32, no sentido de que "a prescrição interrompida recomeça a correr, pela metade do prazo, da data do ato que a interrompeu ou do último ato ou termo do respectivo processo".

Entendimento sedimentado no Enunciado n.º 383, da Súmula do STF, verbis: "A prescrição em favor da Fazenda Pública recomeça a correr, por dois anos e meio, a partir do ato interruptivo, mas não fica reduzida aquém de cinco anos, embora o titular do direito a interrompa durante a primeira metade do prazo".

5. Mutatis mutandis, os seguintes precedentes do STJ: REsp 255.121/RS, Rel. Ministro Fernando Gonçalves, Sexta Turma, julgado em 22/10/2002, DJ 11/11/2002 p. 300; REsp 555.297/DF, Rel. Ministro José Arnaldo da Fonseca, Quinta Turma, julgado em 18/11/2003, DJ 09/12/2003 p. 337.

6. Consectariamente, a Colenda 3.ª Seção, no julgamento do REsp 1.112.114/SP, representativo da controvérsia, nos termos do artigo 543-C, do CPC, assentou o entendimento de que "o ato administrativo que reconhece a existência de dívida interrompe a contagem do prazo

prescricional, recomeçando este a fluir apenas a partir do último ato do processo que causou a interrupção, de acordo com o disposto no art. 202, VI, e parágrafo único, do Código Civil". (Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, julgado em 09/09/2009, DJe 08/10/2009) 7. Ademais, ressalte-se que "a jurisprudência desta Corte é no sentido de que não se pode condicionar a busca da prestação jurisdicional à prévia postulação administrativa". (REsp 905429/SC, Rel. Ministra Laurita Vaz, Quinta Turma, julgado em 08/05/2008, DJe 02/06/2008) 8. In casu, a parte autora ajuizou ação em 17.12.2007, objetivando o recebimento de valores decorrentes de diferenças salariais apuradas em virtude da incorporação de quintos, no período de 08.04.1998 a 04.09.2001, por força da edição da Medida Provisória n.º 2.225-45, de 05.09.2001. O reconhecimento da dívida, ocorrido em sede de processo administrativo, em dezembro de 2004, interrompeu o prazo prescricional. Outrossim, há de se considerar que o referido processo administrativo ainda não se ultimou com pagamento total da dívida, mas apenas de algumas parcelas, de sorte que a hipótese é de suspensão do processo, sendo certo que o direito de pleitear a tutela jurisdicional não está adstrito ao esgotamento da esfera administrativa.

9. Inexiste ofensa do art. 535, II, CPC, quando o Tribunal de origem pronuncia-se de forma clara e suficiente sobre a questão posta nos autos, cujo decisum revela-se devidamente fundamentado. Ademais, o magistrado não está obrigado a rebater, um a um, os argumentos trazidos pela parte, desde que os fundamentos utilizados tenham sido suficientes para embasar a decisão.

10. Recurso especial parcialmente conhecido e desprovido.

(REsp 1194939/RS, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 05/10/2010, DJe 14/10/2010)

16 Com estas considerações, **aprova-se o Parecer AGRODEFESA/PROCEST nº 67/2022** para fixar as providências necessárias à verificação da possibilidade de acordo relacionado ao pagamento de diferenças de adicional insalubridade e à definição do procedimento pertinente nos diversos casos semelhantes.

17 Orientada a matéria, volvam-se os autos simultaneamente à (i) Procuradoria Setorial da AGRODEFESA e (ii) à Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem da Administração Estadual (CCMA). Antes, porém, dê-se ciência dessa **orientação referencial** (instruída com cópia do Parecer AGRODEFESA/PROSET n. 67/2022 e do presente despacho) aos Procuradores do Estado lotados nas Procuradorias Judicial, Trabalhista, Tributária, de Defesa do Patrimônio Público e do Meio Ambiente, Regionais, Setoriais da Administração direta e indireta e no CEJUR (este último para os fins do art. 6º, §2º, da Portaria nº 126/2018 GAB).

JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE

Procuradora-Geral do Estado

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE, Procurador (a) Geral do Estado**, em 01/04/2022, às 17:17, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **000028774433** e o código CRC **E2424F25**.

RUA 2 293 Qd.D-02 Lt.20, ESQ. COM A AVENIDA REPÚBLICA DO LÍBANO, ED. REPUBLICA TOWER -
Bairro SETOR OESTE - GOIANIA - GO - CEP 74110-130 - (62)3252-8523.



Referência: Processo nº 202200066002370



SEI 000028774433