



Câmara Municipal de Porto Alegre

Av. Loureiro da Silva, 255 - Bairro Centro Histórico, Porto Alegre/RS, CEP 90013-901

Telefone: - <http://www.camarapoa.rs.gov.br/>

PARECER Nº
PROCESSO Nº 134.00110/2019-47
INTERESSADO:

PARECER Nº 248/2025

PROCESSO Nº: 134.00110/2019-47

EMENTA: LICENÇA AGUARDANDO APOSENTADORIA (LAA). INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE APOSENTADORIA PELO ÓRGÃO PREVIDENCIÁRIO (PREVIMPA). EFEITOS SOBRE VANTAGENS TEMPORAIS. DIFERENCIAÇÃO COM HIPÓTESE DE DESISTÊNCIA VOLUNTÁRIA. DISTINÇÃO ENTRE BOA-FÉ E MÁ-FÉ DO SERVIDOR. ANÁLISE DO CASO CONCRETO. POTENCIAL EXISTÊNCIA DE MÁ-FÉ. NECESSIDADE DE APURAÇÃO ESPECÍFICA.

Senhor Procurador-Geral,

I. RELATÓRIO

É submetido a exame desta Procuradoria questionamento da Direção-Geral acerca das repercussões do período em que o servidor informação pessoal esteve em Licença Aguardando Aposentadoria (LAA), sendo que posteriormente a aposentadoria foi indeferida pelo órgão previdenciário (PREVIMPA).

A questão ora posta recai sobre as vantagens temporais do servidor após o indeferimento da aposentadoria pelo órgão previdenciário, situação não abarcada expressamente no Parecer nº 290/19 desta Procuradoria, que analisou anteriormente outros aspectos relacionados à LAA.

Em suma, é o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Antes de adentrar especificamente na aplicação do tema ao caso concreto, necessário traçar algumas linhas gerais sobre a matéria.

Da distinção consequencial entre pedido de desistência de aposentadoria e do indeferimento do pedido de aposentadoria pelo órgão previdenciário.

Conforme já assentado no Parecer nº 290/19 desta Procuradoria (0067674), a LAA tem previsão no art. 45 e parágrafo único da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre (LOMPA), que assim dispõe:

Art. 45 Decorridos trinta dias da data em que tiver sido protocolado o requerimento da aposentadoria, o servidor público será considerado em licença especial, podendo afastar-se do serviço, salvo se antes tiver sido cientificado do indeferimento do pedido.

Parágrafo Único - No período de licença de que trata este artigo, o servidor terá direito à totalidade da remuneração, computando-se o tempo como de efetivo exercício para todos os efeitos legais.

É necessário, para o deslinde da questão posta, distinguir a situação do indeferimento do pedido de aposentadoria pelo órgão previdenciário daquela já analisada anteriormente, relativa à desistência voluntária da aposentadoria pelo servidor.

Da desistência.

Na manifestação precedente, este órgão jurídico concluiu que, em caso de desistência voluntária da aposentadoria pelo servidor, o período em que esteve em LAA não seria considerado como de efetivo exercício para nenhum efeito, bem como deveria haver a devolução de todos os valores percebidos durante o afastamento.

Tal conclusão decorreu da premissa de que a desistência do servidor (ato voluntário) operaria efeitos retroativos, tornando inexistente para a Administração o próprio pedido de inativação e, por conseguinte, retirando o suporte fático que ensejou a proteção normativa do art. 45 e parágrafo único da LOMPA.

A desistência voluntária constitui manifestação unilateral de vontade do servidor, que revoga seu pedido anterior de aposentadoria. Trata-se de ato volitivo que atinge a própria existência do requerimento inicial, como se este nunca tivesse sido formulado. Conforme assentado no Parecer nº 290/19 desta Procuradoria, "não se olvida que o agente público possa, querendo, desistir do pedido de jubilação antes de ser concedido pela Administração Pública; porém, essa desistência operará efeitos de forma retroativa, desde a data do inicial pleito de aposentadoria. Isso porque, a par de ausente qualquer previsão na norma a respeito de desistência, uma vez manifestada a intenção de não mais se aposentar, esta renúncia torna inexistente para a Administração o próprio pedido de inativação."

Assim, a retroatividade dos efeitos na desistência justifica-se porque é o próprio servidor que, por ato de vontade, desfaz seu pedido anterior. Ao fazê-lo, o servidor elimina o próprio fundamento jurídico que justificava a concessão e manutenção da LAA - que é a existência de um pedido válido de aposentadoria em análise.

Do indeferimento.

Situação diversa é a que se apresenta quando há indeferimento da aposentadoria pelo próprio órgão previdenciário (PREVIMPA). Neste caso, não há manifestação de vontade do servidor em sentido contrário ao seu pedido original, mas sim uma decisão administrativa que reconhece a ausência de preenchimento dos requisitos legais ou a carência de instrução para a concessão da aposentadoria.

O indeferimento administrativo, portanto, possui natureza jurídica absolutamente distinta da desistência voluntária. Trata-se de decisão da Administração Pública que, após análise formal e/ou de mérito, conclui pelo não preenchimento dos requisitos legais para a concessão da aposentadoria. Diferentemente da desistência, o indeferimento não elimina a existência do pedido anterior, que foi validamente formulado; não altera o fato de que o pedido tramitou regularmente durante todo o

período; e não questiona a legitimidade do servidor em formular o pedido, apenas reconhece que, no mérito, o direito pleiteado não existe ou não foi comprovado.

Do ponto de vista temporal, o indeferimento opera efeitos *ex nunc* (a partir de então), reconhecendo que, a partir daquela decisão, o servidor não faz jus à aposentadoria solicitada. Não há base jurídica para retroagir esses efeitos ao momento do pedido, salvo comprovação de má-fé.

Essa distinção baseia-se em princípios como o da proteção à confiança[1] e da boa-fé[2], segundo os quais as situações consolidadas sob a égide de uma expectativa legítima merecem proteção do ordenamento jurídico, de modo que o servidor que formulou pedido de aposentadoria acreditando preencher os requisitos não pode ser surpreendido com efeitos retroativos prejudiciais.

Ademais, a regra geral do Direito Administrativo é que os atos administrativos produzem efeitos a partir de sua edição, sendo a retroatividade excepcional e condicionada a situações específicas previstas em lei ou eventualmente quando favorável ao administrado. Atribuir efeitos retroativos ao indeferimento, equiparando-o à desistência voluntária, implicaria penalizar o servidor que agiu de boa-fé, acreditando preencher os requisitos para aposentadoria.

Tal interpretação desvirtuaria a finalidade protetiva do art. 45 da LOMPA, que visa justamente evitar que o servidor seja prejudicado pela demora na análise administrativa de seu pedido. Criar-se-ia também uma situação de insegurança jurídica, pois todo servidor em LAA estaria sujeito à perda retroativa de direitos caso seu pedido fosse indeferido, mesmo tendo agido corretamente. Estar-se-ia, assim, transferindo ao servidor os ônus da incerteza inerente ao resultado da análise administrativa, quando a LAA foi aparentemente criada para protegê-lo dessa incerteza.

Por esses motivos, é juridicamente adequado considerar que o indeferimento do pedido de aposentadoria, diferentemente da desistência voluntária, não opera efeitos retroativos sobre o pedido formulado, que permanece existente, válido e eficaz até o momento de sua negativa.

Essa distinção é essencial para o tratamento jurídico do período em que o servidor esteve em LAA, justificando que, em caso de indeferimento e havendo boa-fé, devem ser preservados os efeitos do afastamento como de efetivo exercício para todos os fins legais.

Da relevância da boa-fé ou má-fé do servidor.

Imperioso reforçar, neste momento, que a solução acima se aplica exclusivamente aos casos em que o servidor agiu de boa-fé ao requerer a aposentadoria e a LAA, acreditando preencher os requisitos legais para tanto. De tal modo que, *a contrario sensu*, quando comprovada a má-fé do servidor, deve ser aplicado, por analogia, o mesmo tratamento conferido aos casos de desistência voluntária.

Como premissa e regra geral, deve-se ter no horizonte que a análise sobre os efeitos do indeferimento da aposentadoria no período de LAA não pode dispensar a aferição da boa-fé ou má-fé do servidor ao requerer o benefício e durante o próprio trâmite do processo administrativo.

A distinção é fundamental, pois o ordenamento jurídico não pode chancelar comportamentos contrários à lealdade e à honestidade, em especial nas relações com a Administração Pública. Nesse sentido, a proteção conferida pelo art. 45 da LOMPA pressupõe que o servidor tenha agido com a probidade e a lisura esperadas do administrado.

Consequências da má-fé no período de LAA.

Nos casos em que for comprovada a má-fé do servidor, seja na formulação do pedido de aposentadoria, seja no curso do processo administrativo, os efeitos devem ser equiparados aos da desistência voluntária, tal como assentado no Parecer nº 290/19.

Assim, reconhecida a má-fé, o período em LAA não será considerado como de efetivo exercício para nenhum efeito, considerando-se suspensa a aquisição de férias e de licença-prêmio no tempo de sua duração, bem como devendo haver a devolução de todos os valores recebidos pelo servidor durante o afastamento.

Tal conclusão se justifica na medida em que a má-fé do servidor, assim como a desistência voluntária, retira o suporte fático da previsão normativa do art. 45 da LOMPA. A diferença é que, enquanto na desistência o suporte fático é retirado por ato volitivo do servidor, na má-fé ele nunca existiu legitimamente, tendo sido artificialmente criado pela conduta desleal.

Para melhor auxiliar a Gestão neste e em outros casos similares, vale destacar alguns exemplos, não exaustivos, de condutas que podem denotar má-fé do servidor no requerimento da aposentadoria e conseqüente fruição da LAA:

- a) Apresentação de documentos adulterados, falsos ou ideologicamente falsos para instruir o pedido de aposentadoria;
- b) Omissão deliberada de informações essenciais que, se conhecidas pela Administração, obstariam o deferimento do pedido;
- c) Conhecimento prévio e inequívoco, pelo servidor, de que não preenchia os requisitos necessários à concessão da aposentadoria;
- d) Recusa injustificada em atender às diligências ou solicitações reiteradas de esclarecimentos do órgão previdenciário durante a análise do pedido;
- e) Manipulação de dados ou prestação de declarações falsas sobre tempo de contribuição ou outros elementos necessários à análise do pedido;
- f) Obtenção irregular de certidões de tempo de contribuição;
- g) Recusa em devolver documentos solicitados pela Administração ou em apresentar documentação complementar exigida no curso do processo;
- h) Tentativa deliberada de procrastinar o processo administrativo para prolongar indevidamente o gozo da LAA;
- i) Reiteração de pedidos já indeferidos anteriormente, sem alteração fática ou jurídica que justifique o novo pleito, apenas para usufruir da LAA;
- j) Apresentação de documentação conhecidamente inidônea ou insuficiente para comprovar o direito pleiteado.

Ressalte-se que a comprovação da má-fé deve ser cabal e inequívoca, não se presumindo, de acordo com o princípio da presunção de boa-fé que norteia as relações jurídicas. Inclusive, a Administração é quem tem o ônus de demonstrar, mediante processo administrativo que assegure o contraditório e a ampla defesa, a ocorrência de conduta desleal por parte do servidor^[3].

Da análise do caso concreto.

Dito isso, imperioso adentrar na análise do caso concreto, tal como este se apresenta no atual momento.

Com base nas informações disponíveis nos autos, observa-se que a Certidão de Tempo de Contribuição (CTC) averbada pelo processo 24.13.000000366-1 estava em revisão pela unidade competente e sua apresentação era obrigatória para a concessão do benefício.

A decisão de indeferimento do PREVIMPA menciona expressamente a "não devolução do documento após vários prazos concedidos", o que sugere um comportamento, no mínimo, não colaborativo por parte do servidor. A concessão de "vários prazos" indica que a Administração oportunizou, mais de uma vez, a regularização da situação documental, sem que o servidor tenha atendido à solicitação.

Tal conduta, salvo justificativa relevante e comprovada, pode caracterizar má-fé, na medida em que o servidor, ciente da necessidade do documento para a análise de seu pedido de aposentadoria, optou por não apresentá-lo, mesmo após reiteradas solicitações, prolongando indevidamente o gozo da LAA.

No entanto, é importante ressaltar que esta conclusão preliminar pode ser afastada caso existam elementos nos autos que demonstrem:

- I - Impossibilidade objetiva de apresentação do documento requerido;
- II - Falha da Administração na comunicação clara sobre a necessidade de apresentação do documento;
- III - Outras circunstâncias que tenham impedido legitimamente o cumprimento da exigência documental.

Caso não haja tais elementos justificadores, estará potencialmente caracterizada a má-fé do servidor, com as consequências jurídicas já delineadas: não cômputo do período de LAA como de efetivo exercício e necessidade de devolução dos valores recebidos durante o afastamento.

Dessarte, por cautela, recomenda-se a instauração de processo administrativo específico para apuração da conduta do servidor, assegurando-lhe o contraditório e a ampla defesa antes de qualquer decisão definitiva sobre a caracterização de má-fé e suas consequências.

III. CONCLUSÃO

Ante o exposto, conclui-se que:

- a) No caso de indeferimento do pedido de aposentadoria pelo órgão previdenciário (PREVIMPA), o período em que o servidor esteve em Licença Aguardando Aposentadoria (LAA) deve, em regra, ser computado como de efetivo exercício para todos os efeitos legais, inclusive para a contagem de tempo para aquisição de vantagens temporais, quando comprovada a boa-fé do servidor;
- b) Havendo comprovação da má-fé do servidor, seja na formulação do pedido de aposentadoria, seja durante o trâmite do respectivo processo administrativo, os efeitos devem ser equiparados aos da desistência voluntária, não sendo o período em LAA considerado como de efetivo exercício para nenhum efeito, além de ser devida a devolução de todos os valores recebidos durante o afastamento;
- c) No caso concreto, as informações disponíveis indicam um comportamento não colaborativo do servidor, que não devolveu documento essencial para análise de seu pedido de aposentadoria, mesmo após a concessão de vários prazos, o que pode caracterizar má-fé;
- d) Recomenda-se, todavia, a instauração de processo administrativo específico para apuração conclusiva sobre a conduta do servidor, assegurando-lhe o contraditório e a ampla defesa antes de qualquer decisão definitiva sobre os efeitos do período de LAA após o indeferimento da aposentadoria.

É o parecer.

À consideração superior.

[1] Pela doutrina: “[...] o princípio da proteção à confiança leva em conta a boa-fé do cidadão, que acredita e espera que os atos praticados pelo Poder Público sejam lícitos e, nessa qualidade, serão mantidos e respeitados pela própria Administração e por terceiros. No direito brasileiro não há previsão expressa do princípio da proteção à confiança; pelo menos não com essa designação, o que não significa que ele não decorra implicitamente do ordenamento jurídico” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025, p.101).

[2] Conforme OLIVEIRA: “A caracterização da confiança legítima depende necessariamente da boa-fé do particular, que acreditou nas expectativas geradas pela atuação estatal. Não seria lícito supor que determinado particular, por má-fé, sustente a confiança legítima para obstar a atuação estatal, sob pena de se beneficiar da própria torpeza. Ausente a boa-fé, não há falar em confiança legítima, mas, sim, em

'confiança ilegítima'. Não obstante a enorme dificuldade de diferenciação entre os princípios da boa-fé e da confiança legítima, é possível afirmar que a boa-fé deve pautar a atuação do Estado e do particular, e a confiança legítima é instrumento de proteção do administrado” (OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 13. ed. Rio de Janeiro: Método, 2025, p.52).

[3] Nesse sentido, veja-se a seguinte lição doutrinária: “O ônus de provar a boa-fé não pode ser transferido ao servidor, que não pode ser punido pelo erro administrativo, cabendo à própria Administração demonstrar que não houve boa-fé” (CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 38. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024, p.640).



Documento assinado eletronicamente por **Guilherme Guimarães de Freitas, Procurador(a)**, em 21/03/2025, às 18:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0875148** e o código CRC **94C6D3F8**.