



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

**PARECER Nº 15.863/12.**

**SARH. AVERBAÇÃO DE TEMPO DE  
SERVIÇO PRIVADO COMO PÚBLICO.  
PERCÉBIMENTO DE VALORES.  
REVISÃO DO ATO. CONSOLIDAÇÃO  
PELO TEMPO. ESTABILIDADE DAS  
RELAÇÕES. LEGALIDADE.  
PREVALÊNCIA DA SEGURANÇA  
JURÍDICA. DEVOLUÇÃO DE VALORES.  
DESCABIMENTO. PARECER Nº  
15734/12.**

Vem a esta Equipe de Consultoria o Expediente Administrativo nº 027134-1400/03-5, no qual se controverte acerca da revisão de ato administrativo que reconheceu como de serviço público tempo trabalhado em tabelionato, o qual tem caráter de tempo privado.

No processado vem relatada situação funcional de servidora que, há mais de três décadas, teve averbado, como se público fosse, tempo de serviço privado. Tal ocorreu no idos de 1978, gerando efeitos relativos à vida funcional da mesma, inclusive de natureza financeira.

Em 2012, verificando o erro, a Administração Pública pretendeu revisar o ato administrativo, bem como proceder o desconto dos valores percebidos ao longo do período.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**

Cientificada a interessada, por meio de advogado, apresentou pedido de reconsideração da decisão administrativa – fls. 87 a 101 -, sustentando, resumidamente, a estabilidade da situação diante do tempo transcorrido, bem como não ser devido o ressarcimento dos valores percebidos.

É o sucinto relatório.

O problema que é apresentado pela Secretaria consulente repercute, novamente, a prática de atos equivocados por parte da Administração Pública, os quais geraram efeitos na vida funcional de servidora e que, agora, passados mais de três décadas, pretende-se revisar, impondo-se, por consequência o dever de ressarcimento dos cofres públicos relativamente àqueles valores percebidos como decorrência do ato viciado.

Assim, a questão trazida põe em pauta a discussão acerca dos prazos disponíveis à Administração Pública para rever seus atos e/ou praticar atos específicos, como no caso de exigência de devolução de valores pagos sob os auspícios do ato revisado.

No que respeita ao prazo que a Administração Pública dispõe para rever seus atos, em seu poder-dever de autotutela, visando resguardar a ordem jurídica, diante de seu vínculo com o princípio da legalidade dos atos administrativos, é evidente que tal atividade não pode se estender no tempo indefinidamente, até mesmo pelo caráter de segurança que marca a ordem jurídica liberal, sobretudo a partir do momento em que ela vem identificada com os princípios norteadores do nomeado Estado Democrático de Direito (CFB/88, art. 1º).

Como se percebe, inclusive por decisões judiciais, a Lei Federal 9784/99, ao definir o tempo disponível à Administração Pública federal, está indicando o caráter de temporariedade de tais práticas, passíveis que ficam dos efeitos da decadência. No caso, o tempo estabelecido é de 5 (cinco) anos para aqueles atos de



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**

que resultaram efeitos favoráveis para os seus destinatários. Indica, também, que tal prazo diz respeito ao âmbito da União federal.

Ante a inexistência de legislação estadual em sentido diverso quanto ao mesmo tema, surge a questão acerca da possibilidade de aplicação de seus pressupostos na esfera dos entes federados.

A questão se coloca, em termos práticos, no embate entre a revisão de pressupostos históricos acerca das práticas administrativas frente à já não tão nova ordem constitucional pátria e seus preceitos de democratização, segurança, estabilidade etc., das práticas jurídico-administrativas, com a revisão de posturas tradicionais marcadamente autoritárias de revisibilidade permanente – na esteira da Súmula 473 - das mesmas, sob o influxo de uma hermenêutica formalista do princípio da legalidade, de um lado, e, de outro, o asseguramento da autonomia federativa, como se desde esta perspectiva pudessem os entes federados agir ao seu alvitre, confrontando práticas renovadas de gestão pública ou que, a pretexto de salvaguarda do princípio federativo, se assegurasse aos entes federados um maior lapso temporal ou a inexistência deste por omissão legislativa local para a revisão dos seus atos, desde uma perspectiva adrede de direito privado.

O debate contemporâneo, ao contrário, vem sendo influenciado por uma dinâmica publicística, onde a sobrevalorização das Constituições aponta para uma constitucionalização do direito, sendo a norma infraconstitucional permanentemente orientada, na sua construção hermenêutica, pelos vetores da ordem constitucional. Não é, nem pode ser, diverso na seara jus-administrativa.

Sem entrarmos na discussão acerca do grau de invalidade dos atos administrativos, bem como da própria nomenclatura utilizada, por desnecessária para o trato da matéria examinada, no que diz com a interrogação levantada<sup>1</sup>, deve-se considerar que, embora a invalidação se imponha ao Administrador Público, tal não deve ser buscada, nem se apresenta, como um fim último das práticas de gestão,



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**

estando vinculada, isto sim, ao *dever da melhor administração* – no viés da eficiência administrativa imposta constitucionalmente -, assim como não pode restar incondicionada pelo decurso do tempo, uma vez ser esta uma das marcas do direito moderno no intuito de apaziguamento das relações sociais e de asseguramento de pressupostos de estabilização de condutas<sup>2</sup>.

Sob a perspectiva constitucional é de considerar que as práticas administrativas vêm, todas elas, pautadas pela principiologia elencada no art. 37 da CFB/88, mas, também, pela refundação democrática promovida com a sua promulgação, instaurando-se um período de confiança nas mesmas, até mesmo por serem, estas, produtos de ação reconhecida ao Estado que a utiliza para concretizar os fins para os quais foi constituído.

Mesmo tendo-se marcado na organização do Estado brasileiro o seu formato federal, a inação dos entes federados no uso de prerrogativas peculiares, como a organização de sua própria gestão pública, não pode significar, na presença de uma pauta federal em consonância com o caráter constitucional da Administração Pública, a sobrevalorização da autonomia federativa em confronto com a substancialidade da proteção do administrado ante à possibilidade de revisão dos atos administrativos por apego a uma postura formal em face do princípio da legalidade presente na jurisprudência pátria anterior à CFB/88.

Ao que se vislumbra, todos estão coesos em torno da temporalidade a que fica vinculado este poder-dever da Administração Pública, restando em aberto, tão só, os parâmetros a serem aplicados, na ausência de norma local definidora. Questiona-se se devem ser aqueles contidos em uma lei federal – Lei 9784/99 – ou aqueles presentes em legislação da União – Código Civil Brasileiro, ou, ainda, aqueles decorrentes de uma postura que permite, na ausência de norma local, a definição casuística demarcada pelos pressupostos da segurança jurídica e da legalidade imposta à atuação administrativa. Neste sentido, inclusive, se dirige a jurisprudência do judiciário nacional, trazida pela interessada em seu pedido de reconsideração.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Há que se considerar, com a opção constitucional pela forma federativa de Estado, que não se pode sepultar a federação a partir de ações e opções da União, como a própria Lei 9784/99 que se apresenta como uma legislação estranha ao processo legislativo local.

E, enfrentando este debate, o Conselho Superior desta Casa editou o Parecer nº 15734/12, de autoria da Procuradora do Estado Marília Vieira Bueno, nos seguintes termos:

PARECER Nº 15.734/12  
REVISÃO DE ATO ADMINISTRATIVO. **1. INAPLICABILIDADE, NA ESFERA ESTADUAL, DO ART. 54 DA LEI FEDERAL Nº 9.784/99. 2. PONDERAÇÃO ENTRE O PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA E O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE.** PREVALÊNCIA, NO CASO CONCRETO, DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE, ANTE A VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE, DA PUBLICIDADE, DA LEGALIDADE ( ART. 37, CAPUT, DA CF/88) E AO ART. 37, XIII, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. 3. NO EXERCÍCIO DO DEVER DE AUTOTUTELA, IMPÕE-SE A OBSERVÂNCIA, PELA ADMINISTRAÇÃO, DO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA, OPORTUNIZANDO-SE AO ADMINISTRADO A EFETIVA POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO E IMPUGNAÇÃO, QUANDO DO ATO A SER REVISADO PUDER RESULTAR RESTRIÇÃO DE DIREITOS. 4. REVISÃO PARCIAL DO PARECER 14.533 NO QUE CONCERNE À PERCEPÇÃO DE GRATIFICAÇÃO DE QUEBRA DE CAIXA POR SERVIDOR EXTRANUMERÁRIO.

Ou seja, esta Casa se dotou de uma posição no sentido da inaplicabilidade do art. 54 da Lei Federal nº 9784/99 no âmbito estadual, deixando a verificação da estabilização da situação para o caso concreto, em procedimento administrativo que assegure as garantias constitucionais do processo ao interessado, vinculada à ponderação particular dos princípios da legalidade e da segurança jurídica.

Em atendimento a tal orientação, no caso concreto tem-se situação funcional oriunda de ato administrativo praticado há mais de 30 anos, sem que para o mesmo tenha concorrido a servidora, a qual apenas requereu a averbação de tempo de serviço, inclusive com a apresentação da documentação comprobatória do mesmo, tendo o Gestor Público atribuído qualificação equivocada ao mesmo, do que resultaram os efeitos financeiros decorrentes.



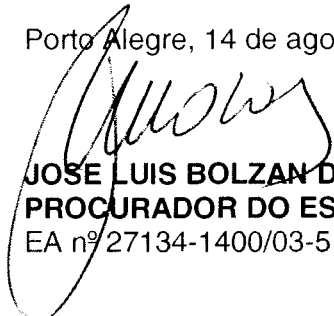
**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**

Portanto, não tendo contribuído, com má fé, para o ato praticado, não pode, agora, ser penalizada a servidora com a revisão do mesmo e suas consequências, devendo-se, na situação particular, diante da pauta posta no Parecer acima transcrito, fazer prevalecer a estabilidade da relação jurídica entre os envolvidos, dando-se prioridade à segurança jurídica.

Assim, deve a Administração Pública convalidar o ato administrativo, deixando intacta a situação funcional da servidora.

É o Parecer.

Porto Alegre, 14 de agosto de 2012.

  
**JOSE LUIS BOLZAN DE MORAIS,**  
**PROCURADOR DO ESTADO.**  
EA nº 27134-1400/03-5

<sup>1</sup> Sobre o tema muito se tem dito e escrito. Para uma análise rápida ver: SANTOLLIN, César. *A Invalidade dos Atos Administrativos, especialmente diante da Lei 9784/99 e do Novo Código Civil*. Revista AJURIS n.92, pp. 163-169. Ano 2003

<sup>2</sup> Ver, a este respeito: FERRAZ, Sergio. *Extinção dos Atos Administrativos: algumas reflexões*. Revista de Direito Administrativo. N. 231, pp. 47-66. 2003



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

**Processo nº 27134-14.00/03-5**

**Acolho as conclusões do PARECER nº 15.863/12, da Procuradoria de Pessoal, de autoria do Procurador do Estado Doutor JOSE LUIS BOLZAN DE MORAIS.**

Em 12 de setembro de 2012.

**Bruno de Castro Winkler,  
Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos.**

**De acordo.**

**Restitua-se o Expediente à Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos.**

Em 12 de setembro de 2012.

**Carlos Henrique Kaipper,  
Procurador-Geral do Estado.**