



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

PARECER Nº 16.688/16

**SMARH. AVERBAÇÃO DE TEMPO DE SERVIÇO REALIZADA INCORRETAMENTE. ERRO GROSSEIRO. NÃO SE HÁ FALAR EM DECADÊNCIA DO DEVER DA ADMINISTRAÇÃO DE REVISAR ATO EMANADO EM DESCOMPASSO COM A REALIDADE E DO QUAL PODERÁ RESULTAR INDEVIDO BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. EVENTUAL PRAZO DECADENCIAL SOMENTE PASSARÁ A FLUIR A PARTIR DA HOMOLOGAÇÃO DO ATO DE APOSENTADORIA PELO TRIBUNAL DE CONTAS. JURISPRUDÊNCIA DO STF. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. PARCIAL REVISÃO DA INFORMAÇÃO 078/14/PP.**

Anexado ao presente expediente se encontra o processo administrativo nº 66041-1900/95-3, em que VANIA MAR PEREIRA VICTORIA, professora estadual, solicitou à Secretaria Estadual de Administração, em 17/01/1995, averbação de tempo de serviço municipal para fins de vantagens. Ao requerimento, juntou certidão expedida pela Prefeitura Municipal de Rio Grande, em que consta ter sido admitida em 03/08/1987, pela CLT, tendo sido desligada em 18/01/1988. Após, foi nomeada, em razão de concurso público, em 29/10/1990, tendo sido desligada em 25/10/1994. Segundo a certidão, contabilizou 1625 (mil e seiscentos e vinte e cinco) dias de serviço municipal.

Acostou, ainda, cópia da carteira de trabalho em que se verifica a contratação pelo Município de Rio Grande em 03/08/1987 e o desligamento em 18/01/1988. Consta, ainda, contratação por estabelecimento privado em 02/04/1990, de onde foi desligada em 20/10/1990. Por fim, tem-se nova contratação pelo Município de Rio Grande em 29/10/1990, com registro de saída em 25/10/1994.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

No aludido expediente, encontram-se os assentamentos funcionais da servidora extraídos do antigo sistema de Banco de Dados de Pessoal - BDP, havendo o seguinte registro: "Averba tempo de serviço prestado ao Município de Rio Grande como professora de 03/08/87 a 25/10/94. Averbada parcialmente até 31/08/93 dispensada a contar de 25/08/94 (sem ato oficial)". Em 13/03/95, a responsável pelo Setor de Vantagens da 18ª Delegacia de Educação encaminhou o expediente ao Arquivo/Geral/SE para arquivamento por estar o assunto solucionado.

Após, em 1º de junho de 2015, a referida professora, ID 1789708/01, postulou a concessão do abono de permanência conforme Emenda Constitucional nº 41/2003, anexando ao requerimento Certidão de Tempo de Contribuição expedida pelo INSS, em que constam dois períodos de contribuição, tendo como empregadora a Prefeitura Municipal de Rio Grande: de 03/08/1987 a 18/01/1988 e de 29/10/1990 a 23/10/1994, totalizando 1621 dias de Tempo de Contribuição.

O processo foi então encaminhado à DIARP/SMARH, onde foram juntados os assentamentos funcionais extraídos do Sistema de Gestão de Recursos Humanos - RHE, em que se verifica ter sido averbado, como tempo de serviço municipal, o período de 03/08/1987 a 31/08/1993, totalizando 2221 (dois mil e duzentos e vinte e um) dias. A Divisão de Aposentadoria e Revisão de Proventos encaminhou os autos à DIVAN "para reestudo do período averbado de 03/08/1987 a 31/08/1993, tendo em vista a certidão do INSS".

No entanto, a SEDIV devolveu o expediente para a 18ª Coordenadoria Regional de Educação para "*conhecimento do servidor, com a solicitação atendida*", tendo a 18ª CRE encaminhado novamente à SEDIV para análise dos períodos averbados, acostando aos autos a Informação 078/14/PP, que tratava de averbação incorreta de tempo de serviço municipal, tendo sido averbados 587 dias a mais do que a professora efetivamente detinha, concluindo-se que "*adotada a orientação que resguarda a boa-fé e a segurança jurídica exime-se a professora da restituição do que a mais recebeu, restando prejudicada, pois, a análise relativa ao marco temporal de eventual reembolso a que se dispôs*".

Ainda, juntou-se o Despacho ASJUR/SARH nº 1105/2014 em que se sugere "*o encaminhamento do expediente ao DERAH para conhecimento da Informação nº 078/14/PP, no qual a PGE refere que a orientação está consolidada no Parecer*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

*15863 que concluiu pela prevalência da estabilidade da relação jurídica entre os envolvidos, devendo convalidar o ato administrativo, deixando intacta a situação funcional da servidora”.*

Na SEDIV, informou-se que o período não pode ser alterado em razão da Informação 078/14/PP e do Despacho ASJUR/SARH nº 1105/2014.

A Divisão de Aposentadoria e Revisão de Proventos se manifesta no sentido de que o que se pode depreender da Informação nº 078/14/PP é que a boa-fé do servidor enseja o não desconto de valores, mantendo a situação funcional e vantagens até a data em que percebido o erro, resguardando, dessa forma, o servidor.

Questiona, então, a utilização de um período de tempo inexistente para efeito de concessão de futuros direitos e benefícios, entendendo que o erro material cometido no momento da averbação do tempo de serviço não pode ser convalidado. Invoca o Parecer 16.332/14, em que se entendeu pela desaverbação de tempo de serviço, independentemente do lapso temporal transcorrido desde a averbação, fazendo, por fim, os seguintes questionamentos à assessoria jurídica:

- 1) A estabilização da relação jurídica entre a servidora e a administração, a que se referem a Informação nº 078/14/PP - PGE/RS e o Despacho ASJUR/SARH nº 1105/2014, fica limitada apenas aos direitos já adquiridos pela servidora?
- 2) O tempo de serviço inexistente deve ou não ser considerado, pois em caso afirmativo implicará no reconhecimento de futuras vantagens ( avanços, triênios, adicional de tempo de serviço)?
- 3) O tempo de serviço inexistente não deve ser considerado para benefícios vindouros ( aposentadoria, abono de permanência e gratificação de permanência)?
- 4) O tempo de serviço inexistente, irregularmente averbado, deverá ser regularizado, para todos os fins de forma análoga ao que dispõe o Parecer nº 16.332/14 da PGE, uma vez que não existiu a prestação de serviço, tampouco houve contribuição previdenciária?



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Encaminhados os autos à Assessoria Jurídica da SMARH, esta refere que a Informação nº 078/14/PP é pertinente apenas ao Processo nº 076233-19.00/13.5, sendo que, em que pese ter reconhecido a estabilidade do ato fundamentado na segurança jurídica, sendo semelhante ao caso em análise, *“hãõ de ser consideradas outras orientações da Procuradoria-Geral do Estado acerca da matéria, visto ser mais adequado aos casos referentes à averbação de tempo”*.

Analisando os Pareceres 15.734/12, 16.279/14, 16.322/14 e 16.641/15, conclui pela possibilidade de revisão do ato de incorreta averbação em razão da inexistência do período trabalhado; da ausência de regramento acerca da prescrição; de que a constatação do equívoco geralmente ocorre quando da implementação de tempo para inativação; do conhecimento do servidor do seu tempo de trabalho. Ressalta que, não tendo concorrido a servidora para o erro da Administração, não há necessidade de devolução dos valores percebidos indevidamente, devendo, de qualquer forma, ser assegurado o contraditório e ampla defesa.

Conclui pelo envio do expediente a este Órgão Consultivo, a fim de que se confirme a possibilidade de anulação do ato.

Com o aval do Agente Setorial junto à Secretaria de Estado de Modernização Administrativa e dos Recursos Humanos, o feito é enviado a esta Procuradoria-Geral do Estado, onde, após os trâmites de costume, é a mim distribuído.

É o relatório.

De pronto, constata-se, do quanto relatado acima, ter havido erro grosseiro por parte da Administração ao averbar o tempo de serviço municipal, em total desconformidade com os documentos apresentados pela professora requerente.

Com efeito, postulou a servidora averbação de tempo de serviço municipal, tendo juntado certidão expedida pela Prefeitura Municipal de Rio Grande em que se verifica que a servidora foi contratada em 03/08/1987 e desligada em 18/01/1988, sendo, após, admitida em 29/10/90, sendo desligada na data de 25/10/94, totalizando 1.625 dias de tempo de serviço municipal. Ademais, acostou ao requerimento cópia da Carteira de



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Trabalho em que constam os mesmos registros, além dos dados relativos a outro emprego exercido entre 02/04/1990 a 20/10/1990 (cujo tempo de serviço não solicitou fosse averbado).

Todavia, o setor responsável, à época, pela averbação de tempo de serviço desconsiderou os documentos existentes, averbando o período de 03/08/1987 a 31/08/93. Supõe-se que o marco final da averbação, em 31/08/1993 seja em virtude de que o início do exercício no cargo de professora estadual se deu em 01/09/1993.

Tem-se, então, o registro, nos assentamentos funcionais da professora, de tempo de serviço municipal inexistente relativamente ao período de 18/02/1988 a 28/10/1990.

Ocorre que, passados mais de vinte anos do equívoco administrativo, é de se perquirir se pode a Administração revisar o ato elaborado em dissonância com a realidade.

No Parecer 15.734/12, chancelado pelo Conselho Superior desta Procuradoria, tive oportunidade de assim me manifestar:

**I) 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;**

**II) é inaplicável, no âmbito estadual, o disposto no art. 54 da Lei Federal nº 9.784/99;**

**III) na revisão de atos administrativos eivados de ilegalidade ou de inconstitucionalidade, a par da observância aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, impõe-se ponderar, em cada caso concreto, qual o princípio a prevalecer, se o da legalidade ou da segurança jurídica;**

**IV) na hipótese examinada, há que prevalecer o**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

**princípio da legalidade, ou seja, pode o ato que concedeu a incorporação da gratificação por quebra de caixa ser revisado, nos termos do Parecer 14.533, oportunizando-se a que o servidor se manifeste e exercite seu direito à ampla defesa.”**

Morais, assim concluiu:

Já no Parecer 15.863/12, o consultor José Luis Bolzan de

**“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.”**

assim ementado:

Nessa seara, tem-se, ainda, o Parecer 16.224/2014,

**“OS FATOS CONCRETOS EVIDENCIADOS NESTE PROCESSO, DENTRE OS QUAIS PONTIFICA O DA INSISTÊNCIA DA SERVIDORA EM AVERBAR TEMPO QUE ELA PRÓPRIA, POR SUA INICIATIVA PESSOAL, JÁ UTILIZARA PARA OUTRO FIM, AUTORIZAM, APLICADOS OS CRITÉRIOS INDICADOS NESTA CASA, A REVISÃO DO ATO ILEGAL QUE, POR ORDEM CRONOLÓGICA, É O DA SEGUNDA AVERBAÇÃO, ANULANDO-SE SEUS EFEITOS E FAZENDO-SE RETORNAR AO STATUS QUO ANTE, COM TODOS OS SEUS REFLEXOS E CONSECTÁRIOS**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

**JURÍDICOS. NÃO SE TRATA, AQUI, DE DESAVERBAÇÃO DE TEMPO DE SERVIÇO, MAS DE ANULAÇÃO DE ATO QUE DECORRE DA INDUÇÃO EM ERRO DA ADMINISTRAÇÃO PELA SERVIDORA QUE, SABENDO DA UTILIZAÇÃO DE TEMPO DE SERVIÇO PARA A OBTENÇÃO DE VANTAGEM, RETORNA POR DUAS VEZES A PEDIR NOVA APROPRIAÇÃO DAQUELE JÁ DESTINADO. CONHECIMENTO MEDIANO DE QUALQUER SERVIDOR PÚBLICO - ALÉM DE MUITO LÓGICO E RACIONAL - O FATO DE NÃO SE PODER CONTAR DUAS VEZES E PARA DUAS FINALIDADES O MESMO TEMPO DE SERVIÇO. “**

Destarte, em razão da inexistência de legislação estadual fixando prazo para a Administração Pública rever seus atos, esta Casa, na análise de casos concretos, ora tem se posicionado pela prevalência da segurança jurídica, com a consequente estabilização de atos nulos, ora se manifesta pela revisão de atos emanados em afronta ao princípio da legalidade.

O caso em apreço versa sobre averbação de tempo de serviço realizada incorretamente, o que já vem ocorrendo com certa frequência, haja vista as situações analisadas nos Pareceres 15.863/12, 16.224/2014, bem como na Informação 078/14/PP.

Ocorre que a averbação equivocada de tempo de serviço, a par de poder gerar prejuízos financeiros aos cofres públicos, em razão de eventuais concessões de vantagens pecuniárias segundo a legislação que rege a categoria funcional do servidor, poderá trazer consequências graves à prestação do serviço público por acarretar a antecipação de um inexistente direito à aposentadoria.

A toda a evidência, em um contexto de crise do sistema previdenciário estadual, em que a grande maioria dos servidores públicos goza de aposentadoria especial, com redução do tempo de contribuição e de idade, sendo que para muitas categorias sequer há exigência de idade mínima para a inativação, não se há de admitir que, uma vez seja constatado erro na averbação de tempo de serviço, não possa o equívoco ser corrigido, perpetuando-se eternamente.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

No Parecer 15.734/12, ressaltai que em algumas circunstâncias o Supremo Tribunal Federal vinha flexibilizando a aplicação do prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei Federal 9.784/1999, sendo que tal tendência se reafirmou em recentes julgados, em que o Pretório Excelso afastou a existência de prazo para a Administração revisar atos nascidos em afronta à Constituição Federal:

**MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDORES DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE GOIÁS. INVESTIDURA DERIVADA EM CARGOS DE PROVIMENTO EFETIVO. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA: INOBSERVÂNCIA DO INC. II E DO § 2º DO ART. 37 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. ALEGADA AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA. DECADÊNCIA DO PODER-DEVER DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE REVER ATOS ILEGAIS. INAPLICABILIDADE. PRECEDENTES. DEVIDO PROCESSO LEGAL. CITAÇÃO POR EDITAL. ATENDIMENTO POR PARTE DOS INTERESSADOS. VALIDADE PARCIAL DO ATO. MANDADO DE SEGURANÇA PARCIALMENTE CONCEDIDO.**

**1. Não se há cogitar de decadência do poder-dever de revisão pelo Conselho Nacional de Justiça dos atos de investidura dos Impetrantes, dependendo a estabilização das relações jurídicas fundadas em patente desrespeito à determinação expressa contida no inc. II e no § 2º do art. 37 da Constituição da República da existência de circunstâncias específicas e excepcionais, reveladoras da boa-fé dos envolvidos, o que não se verifica na espécie. Precedentes.**

**2. Não se há cogitar, na espécie vertente, de contrariedade ao devido processo legal, pois as normas legais e regimentais vigentes na data da prática questionada foram cumpridas, incluído o art. 98 do Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça, declarado inconstitucional incidentalmente em processo de natureza subjetiva posteriormente julgado.**

**3. Mandado de segurança denegado.**

(MS 27673, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Segunda Turma, julgado em 24/11/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-250 DIVULG 11-12-2015 PUBLIC 14-12-2015) - grifei



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Do voto da Ministra Cármen Lúcia, relatora do *mandamus*, colhem-se os seguintes excertos:

"Esse debate mostra-se despiendo na espécie vertente, pois, em recente julgamento, **este Supremo Tribunal firmou o entendimento de a restrição temporal ao exercício da autotutela ser afastada quando o ato administrativo afrontasse diretamente a Constituição da República**. Refiro-me ao julgamento do Mandado de Segurança n. 26.860/DF, Relator o Ministro Luiz Fux, no qual examinada a atuação do Conselho Nacional de Justiça na revisão de atos de delegação de serventias extrajudiciais sem a observância do postulado do concurso público de provas e títulos, com ementa de seguinte teor:

"EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. SERVENTIA EXTRAJUDICIAL. INGRESSO. SUBSTITUTO EFETIVADO COMO TITULAR DE SERVENTIA APÓS A PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. IMPOSSIBILIDADE. DIREITO ADQUIRIDO. INEXISTÊNCIA. CONCURSO PÚBLICO. EXIGÊNCIA. ARTIGO 236, § 3º, DA CRFB/88. NORMA AUTOAPLICÁVEL. **DECADÊNCIA PREVISTA NO ARTIGO 54 DA LEI 9.784/1999. INAPLICABILIDADE. PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA. PRINCÍPIO DA BOA-FÉ. OFENSA DIRETA À CARTA MAGNA. SEGURANÇA DENEGADA. 1. O postulado do concurso público traduz-se na necessidade essencial de o Estado conferir efetividade ao princípio constitucional da igualdade (CRFB/88, art. 5º, caput), vedando-se a prática intolerável do Poder Público conceder privilégios a alguns, ou de dispensar tratamento discriminatório e arbitrário a outros.(...)**

3. A delegação registral ou notarial, para legitimar-se constitucionalmente, pressupõe a



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

indispensável aprovação em concurso público de provas e títulos, por tratar-se de regra constitucional que decorre do texto fundado no impositivo art. 236, § 3º, da Constituição da República, o qual, indubitavelmente, constitui-se norma de eficácia plena, independente, portanto, da edição de qualquer lei para sua aplicação. Precedentes: RE 229.884 AgR, Rel. Min. Ellen Gracie, Segunda Turma, DJ 05.08.2005; ADI 417, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ 05.5.1998; ADI 126, Rel. Min. Octavio Gallotti, Tribunal Pleno, DJ 05.6.1992.

**4. In casu, a situação de flagrante inconstitucionalidade não pode ser amparada em razão do decurso do tempo ou da existência de leis locais que, supostamente, agasalham a pretensão de perpetuação do ilícito.**

**5. A inconstitucionalidade prima facie evidente impede que se consolide o ato administrativo acoimado desse gravoso vício em função da decadência.** Precedentes: MS 28.371 AgR/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJe 27.02.2013; MS 28.273 AgR, Relator Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe 21.02.2013; MS 28.279, Relatora Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJe 29.04.2011.

**6. Consectariamente, a edição de leis de ocasião para a preservação de situações notoriamente inconstitucionais, ainda que subsistam por longo período de tempo, não ostentam o caráter de base da confiança a legitimar a incidência do princípio da proteção da confiança e, muito menos, terão o condão de restringir o poder da Administração de rever seus atos.**

**7. A redução da eficácia normativa do texto constitucional, ínsita na aplicação do diploma legal, e a conseqüente superação do vício pelo decurso do prazo decadencial, permitindo, por via reflexa, o ingresso na atividade notarial e registral sem a prévia aprovação em concurso público de provas e títulos, traduz-se na perpetuação de ato**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

manifestamente inconstitucional, mercê de sinalizar a possibilidade juridicamente impensável de normas infraconstitucionais normatizarem mandamentos constitucionais autônomos, autoaplicáveis.

8. O desrespeito à imposição constitucional da necessidade de concurso público de provas e títulos para ingresso da carreira notarial, além de gerar os claros efeitos advindos da consequente nulidade do ato (CRFB/88, art. 37, II e §2º, c/c art. 236, §3º), fere frontalmente a Constituição da República de 1988, restando a efetivação na titularidade dos cartórios por outros meios um ato desprezível sob os ângulos constitucional e moral. 9. Ordem denegada” (DJe 22.9.2014).

(...)

Irrepreensíveis, portanto, os fundamentos do Conselheiro Relator no voto condutor do ato tido como coator, no sentido de que “dar guarida à tese da segurança jurídica ou da inviabilidade da anulação do ato em virtude do interstício do prazo de 5 anos só faria corroborar a atitude dos administradores que adotaram tais práticas, frustrando justamente a moralidade que a Constituição tanto quis ver observada” (fl. 3.268), pelo que essa flagrante afronta ao texto constitucional não poderia ser protegida pelo prazo decadencial do art. 54 da Lei n. 9.784/1999, o qual deveria ser contado apenas “quando do ato de aposentadoria que põe fim à relação do servidor com o tribunal” (fl. 3.270).

13. Ao proferir voto no Mandado de Segurança n. 26.860, o Relator, Ministro Luiz Fux, realçou a constitucionalidade da parte final do parágrafo único do art. 91 do Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça, no qual se dispõe:

“Art. 91. O controle dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário será exercido pelo Plenário do CNJ, de ofício ou



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

mediante provocação, sempre que restarem contrariados os princípios estabelecidos no art. 37 da Constituição, especialmente os de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União e dos Tribunais de Contas dos Estados.

Parágrafo único. Não será admitido o controle de atos administrativos praticados há mais de cinco (5) anos, **salvo quando houver afronta direta à Constituição**".

**Não se há cogitar de decadência do poder-dever de revisão pelo Conselho Nacional de Justiça dos atos de investidura dos Impetrantes, pela impossibilidade de estabilização das relações jurídicas fundadas em patente desrespeito à determinação expressa contida no inc. II e no § 2º do art. 37 da Constituição da República." - grifos nossos**

No mesmo sentido:

**"CONSTITUCIONAL. SERVENTIA EXTRAJUDICIAL. PROVIMENTO, SEM CONCURSO PÚBLICO. ILEGITIMIDADE. ARTIGO 236 E PARÁGRAFOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL: NORMAS AUTOAPLICÁVEIS, COM EFEITOS IMEDIATOS, MESMO ANTES DA LEI 9.835/1994. INAPLICABILIDADE DO PRAZO DECADENCIAL DO ARTIGO 54 DA LEI 9.784/1999. PRECEDENTES DO PLENÁRIO. (...)3. O Plenário do STF, em reiterados julgamentos, assentou o entendimento de que o prazo decadencial de 5 (cinco) anos, de que trata o art. 54 da Lei 9.784/1999, não se aplica à revisão de atos de delegação de serventias extrajudiciais editados após a Constituição de 1988, sem o atendimento das exigências prescritas no seu art. 236. Nesse sentido: MS 28.279 DF, Min. ELLEN GRACIE, DJe 29.04.2011 ("Situações flagrantemente inconstitucionais como o provimento de serventia extrajudicial sem a devida submissão a concurso**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

público não podem e não devem ser superadas pela simples incidência do que dispõe o art. 54 da Lei 9.784/1999, sob pena de subversão das determinações insertas na Constituição Federal”); MS 28.371-AgRg, Min. JOAQUIM BARBOSA, DJ 27.02.13 (“a regra de decadência é inaplicável ao controle administrativo feito pelo Conselho Nacional de Justiça nos casos em que a delegação notarial ocorreu após a promulgação da Constituição de 1988, sem anterior aprovação em concurso público de provas”; e MS 28.273, Min. RICARDO LEWANDOWSKI, DJe de 21.02.2013 (“o exame da investidura na titularidade de cartório sem concurso público não está sujeito ao prazo previsto no art. 54 da Lei 9.784/1999”). 4. É de ser mantida, portanto, a decisão da autoridade impetrada que interferiu na atuação irregular do Tribunal submetido ao seu controle e considerou ilegítimo o provimento de serventia extrajudicial, sem concurso público, com ofensa ao art. 236, § 3º, da Constituição. 5. Agravo regimental desprovido.

(MS 27909 AgR, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Segunda Turma, julgado em 16/12/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-027 DIVULG 09-02-2015 PUBLIC 10-02-2015)

Ademais, o Pretório Excelso vem sistematicamente reafirmando o entendimento de que eventual prazo decadencial para revisão do ato de aposentadoria somente nasce a contar da homologação pelo Tribunal de Contas:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. APOSENTADORIA. EXAME. DECADÊNCIA. NÃO CONFIGURAÇÃO. DIREITO À DIFERENÇA DE PERCENTUAL REMUNERATÓRIO DE 28,86%, INCLUSIVE PARA O FUTURO, RECONHECIDO POR SENTENÇA TRANSITADA EM JULGADO. PERDA DA EFICÁCIA VINCULANTE DA DECISÃO JUDICIAL, EM RAZÃO DA SUPERVENIENTE ALTERAÇÃO DOS PRESSUPOSTOS FÁTICOS E JURÍDICOS QUE LHE DERAM SUPORTE.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

SUBMISSÃO À CLÁUSULA REBUS SIC STANTIBUS. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À GARANTIA DA COISA JULGADA. 1. **Conforme entendimento da Corte, o procedimento administrativo complexo de verificação das condições de validade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão não se sujeita à regra prevista no art. 54 da Lei 9.784/99.** 2. A força vinculativa das sentenças sobre relações jurídicas de trato continuado atua rebus sic stantibus: sua eficácia permanece enquanto se mantiverem inalterados os pressupostos fáticos e jurídicos adotados para o juízo de certeza estabelecido pelo provimento sentencial. A superveniente alteração de qualquer desses pressupostos determina a imediata cessação da eficácia executiva do julgado, independentemente de ação rescisória ou, salvo em estritas hipóteses previstas em lei, de ação revisional. 3. No caso, após o trânsito em julgado da sentença que reconheceu o direito à diferença de 28,86% nos vencimentos do servidor, sobreveio, além da sua aposentadoria, substancial alteração no estado de direito, consistente na edição da MP 1.704/1998, que estendeu o aumento inicialmente concedido aos servidores militares aos servidores civis, e de leis posteriores reestruturadoras da Carreira de Magistério Superior (Lei 10.405/2002, que alterou a tabela de vencimentos dos professores de 3º grau, a Lei 11.344/2006, que reestruturou a carreira dos professores de 3º grau, e a Lei 11.784/2008, que instituiu a Gratificação Temporária para o Magistério - GTMS e a Gratificação Específica do Magistério Superior – GEMAS, dentre outras). Por força dessa superveniente mudança do quadro fático e normativo que dera suporte à condenação, deixou de subsistir a eficácia da sentença condenatória. 4. Agravo regimental provido.

(MS 32435 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. TEORI ZAVASCKI, Segunda Turma, julgado em 04/08/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-206 DIVULG 14-10-2015 PUBLIC 15-10-2015)

AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DE APOSENTADORIA. RECUSA DE



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

REGISTRO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TEMPO DE SERVIÇO RURAL. CONTAGEM RECÍPROCA. NECESSIDADE DE RECOLHIMENTO DAS RESPECTIVAS CONTRIBUIÇÕES. 1. A decisão agravada teve amparo no art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, preceito que autoriza o Relator a negar seguimento a pedido contrário à jurisprudência dominante desta Corte. 2. **O ato de concessão de aposentadoria ostenta natureza complexa, de modo que só se aperfeiçoa com o exame de sua legalidade e subsequente registro pelo Tribunal de Contas da União. Assim, enquanto não aperfeiçoado o ato concessivo de aposentadoria, não há falar em fluência do prazo do art. 54 da 9.784/99, referente ao lapso de tempo de que dispõe a Administração Pública para promover a anulação de atos de que resultem efeitos favoráveis aos destinatários, tampouco em estabilização da expectativa do interessado na aposentadoria e na composição dos respectivos proventos, aspecto a conjurar, na espécie, afronta às garantias do direito adquirido e do ato jurídico perfeito, bem como aos princípios da segurança jurídica, da boa-fé e da proteção da confiança.** 3. Por desígnio do Constituinte Originário, ratificado pelo Constituinte Derivado, com mera alteração topográfica na Carta Magna, trasladada a norma do art. 202, § 2º, do texto primitivo para o art. 201, § 9º, do atual, o cômputo do tempo de serviço, urbano ou rural, prestado na atividade privada, para fins de aposentadoria no regime próprio (contagem recíproca), pressupõe o recolhimento das respectivas contribuições previdenciárias. Agravo regimental conhecido e não provido.

(MS 28917 AgR, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 13/10/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-216 DIVULG 27-10-2015 PUBLIC 28-10-2015)

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONVERSÃO EM AGRAVO REGIMENTAL. ADMINISTRATIVO. ACÓRDÃO DO TCU QUE CONSIDEROU ILEGAL O ATO DE APOSENTADORIA DO IMPETRANTE, NEGANDO-LHE REGISTRO, POR ENTENDER QUE A BASE



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

**DE CÁLCULO DE FUNÇÃO COMISSIONADA POR ELE PERCEBIDA ESTÁ EM DESACORDO COM A LEGISLAÇÃO VIGENTE À ÉPOCA EM QUE AUTORIZADA A INCORPORAÇÃO DESTA VANTAGEM. MODIFICAÇÃO DA FORMA DE CÁLCULO DA REMUNERAÇÃO. INOCORRÊNCIA DE OFENSA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS. DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA NÃO CONFIGURADA. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.**

(MS 28653 ED, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 28/04/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-088 DIVULG 12-05-2015 PUBLIC 13-05-2015)

**AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL E PREVIDENCIÁRIO. REVISÃO DE APOSENTADORIA. ATO COMPLEXO. CONTROLE EXTERNO PELO TRIBUNAL DE CONTAS. INAPLICABILIDADE DA DECADÊNCIA PREVISTA NO ART. 54 DA LEI N. 9.784/1999. IMPOSSIBILIDADE DE REEXAME DE PROVAS. SÚMULA N. 279 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.**

(RE 847584 AgR, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Segunda Turma, julgado em 09/12/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-249 DIVULG 17-12-2014 PUBLIC 18-12-2014)

de Justiça:

Na mesma linha, é o entendimento do Superior Tribunal

**ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. APOSENTADORIA. ATO COMPLEXO. DECADÊNCIA. TERMO INICIAL. CONFIRMAÇÃO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO.**



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

1. No tocante à decadência, o Tribunal a quo consignou que não caberia à Administração proceder à revisão do ato de aposentadoria da recorrida diante do transcurso, entre a data da aposentação e a da decisão do TCU, do lapso temporal de 5 anos previsto no art. 54 da Lei 9.784/1999.

2. Ocorre que essa orientação não se coaduna com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, segundo a qual "a decadência prevista no art. 54 da Lei 9.784/99 não se consuma no período compreendido entre o ato administrativo concessivo de aposentadoria ou pensão e o posterior julgamento de sua legalidade e registro pelo Tribunal de Contas da União que consubstancia o exercício da competência constitucional de controle externo (CRFB/88, art. 71, III), porquanto o respectivo ato de aposentação é juridicamente complexo, que se aperfeiçoa com o registro na Corte de Contas" (MS 31.642/DF, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 22/9/2014).

3. Nessa linha, esta Corte Superior de Justiça, acompanhando orientação do STF, firmou entendimento no sentido de que o prazo decadencial para a Administração rever o ato de aposentadoria somente tem início com a manifestação do Tribunal de Contas, visto que o referido ato administrativo é complexo, exigindo-se a manifestação de vontade de órgãos distintos para se aperfeiçoar.

Precedentes.

4. Agravo regimental não provido.

(AgRg no REsp 1156959/PR, Rel. Ministro REYNALDO SOARES DA FONSECA, QUINTA TURMA, julgado em 10/12/2015, DJe 16/12/2015)

**PROCESSO CIVIL E PREVIDENCIÁRIO. ATO DE APOSENTADORIA. REVISÃO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. ATO COMPLEXO. ART. 54 DA LEI 9.784/99. DECADÊNCIA. NÃO CONFIGURADA. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. SÚMULA 83/STJ. DEVER DE RESTITUIÇÃO. OCORRÊNCIA. AUSÊNCIA DE BOA-FÉ.**



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

**1. Segundo entendimento do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal, a concessão de aposentadoria é ato complexo, razão pela qual descabe falar em prazo decadencial para a Administração revisá-lo antes da manifestação do Tribunal de Contas.**

**2. Na espécie, esclareceu o Tribunal de origem que o TCU não anulou o ato que considerou o serviço prestado pela agravante como estagiária-bolsista do Município de São Paulo como tempo de serviço, mas apenas desconsiderou esse tempo como apto a comprovar a condição de servidor público, por ser um dos requisitos para a concessão da aposentadoria em apreço.**

**3. Quando há erro ou interpretação errônea por parte da Administração Pública, o que define se haverá ou não o dever de restituição por parte do servidor é a presença da boa-fé.**

**4. No caso analisado, o Tribunal afastou expressamente a boa-fé da parte agravada. Não há, portanto, como afastar o dever de repetição dos valores indevidamente recebidos no caso.**

**Agravo regimental improvido.**

**(AgRg no AgRg no AREsp 734.482/SC, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/10/2015, DJe 26/10/2015)**

Em assim sendo, tendo em vista constituir o tempo de serviço requisito para a concessão de aposentadoria, o ato de averbação pode ser revisado a qualquer tempo até a homologação da aposentadoria pelo Tribunal de Contas. Com efeito, como afirmado pelo Pretório Excelso, o ato de concessão de aposentadoria ostenta natureza complexa, de modo que só se aperfeiçoa com o exame de sua legalidade e subsequente registro pela Corte de Contas. Destarte, enquanto não aperfeiçoado o ato concessivo de aposentadoria, não se há falar em fluência de prazo decadencial para a Administração Pública promover a anulação de atos elaborados em afronta à legalidade ou à constitucionalidade, como ocorre com a averbação de tempo de serviço que, na realidade, nunca existiu.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

De outra banda, como assinalado no citado Parecer 15.734/12, *“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”*.

Nessa esteira, previamente à retificação dos assentamentos funcionais, com a alteração do tempo de serviço e dos triênios, deverá a servidora ser notificada para se manifestar acerca da equivocada averbação do tempo de serviço municipal.

Ademais, na linha de reiterados precedentes deste Órgão Consultivo, tem-se o entendimento do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que *“quando há erro ou interpretação errônea por parte da Administração Pública, o que define se haverá ou não o dever de restituição por parte do servidor é a presença da boa-fé”* (AgRg no AgRg no AREsp 734.482/SC).

No caso concreto, do que se depreende dos autos, não concorreu a servidora para o erro da Administração, em razão do que não se há falar em devolução das vantagens pecuniárias percebidas em virtude do tempo de serviço averbado equivocadamente. Todavia, como já ressaltado, a retificação dos registros funcionais implicará na alteração dos triênios até então concedidos, com o conseqüente recálculo das vantagens temporais.

Por fim, considerando-se o quanto até aqui explanado, sugere-se a parcial revisão da Informação nº 078/14/PP no que pertine ao entendimento da estabilização da equivocada averbação do tempo de serviço, a fim de que se promova a devida alteração dos assentamentos funcionais da interessada, com a observância do contraditório e da ampla defesa.

**EM CONCLUSÃO**, tem-se que o ato de averbação de tempo de serviço, por ser pressuposto da concessão de aposentadoria, pode ser revisto a qualquer tempo até a homologação do ato de inativação pelo Tribunal de Contas, quando, então, na esteira do entendimento pacificado do STF e STJ, passa a fluir eventual prazo decadencial para a Administração revisar o ato. Porém, antes da correção dos assentamentos



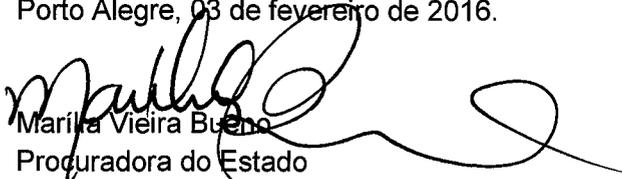
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

funcionais, impõe-se observar o contraditório e a ampla defesa, oportunizando a efetiva possibilidade de manifestação e impugnação. Em não concorrendo o servidor, como no caso em apreço, para o erro administrativo, não se há falar em devolução de valores percebidos equivocadamente em virtude da errônea averbação do tempo de serviço, o que não afasta a necessária alteração das vantagens temporais.

Finalmente, sugere-se a parcial revisão da Informação nº 078/14/PP, a fim de que, também naquela situação, seja revista a equivocada averbação do tempo de serviço.

É o parecer.

Porto Alegre, 03 de fevereiro de 2016.

  
Marília Vieira Bueno  
Procuradora do Estado  
Equipe de Consultoria da Procuradoria de Pessoal  
Exp. Adm. 24456-1900/15-3



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Processo nº 024456-19.00/15-3

Acolho as conclusões do PARECER nº 16.688 / 16 ,  
da Procuradoria de Pessoal, de autoria da Procuradora do  
Estado Doutora MARÍLIA VIEIRA BUENO.

Encaminhe-se o expediente à Secretaria da  
Modernização Administrativa e dos Recursos Humanos,  
com vista prévia ao Agente Setorial.

Em 16 de fevereiro de 2016.

  
Euzébio Fernando Ruschel,  
Procurador-Geral do Estado.