



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DE RONDÔNIA**

**GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA**

**PARECER N. : 0242/2025-GPEPSO**

**PROCESSO N. : 03310/2020**

**ASSUNTO** : RESERVA REMUNERADA

**ORIGEM** : POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE RONDÔNIA - PMRO

**INTERESSADA** : SALETE MARIA ZUCCO ALCÂNTARA

**RELATOR** : Conselheiro Substituto OMAR PIRES DIAS

Versam os autos sobre a apreciação do **Ato nº 172/2022/PM-CP6**, publicado no DOE em **02.12.2022<sup>1</sup>**, por meio do qual o Comando-Geral da Polícia Militar, no exercício de seu poder-dever de autotutela, declarou a nulidade do **Ato Concessório de Reserva Remunerada nº 233/2020/PM-CP6, de 21.10.2020**, que havia transferido para a reserva, a pedido, a 3<sup>a</sup> Sargento PM **Salete Maria Zucco Alcântara**.

---

<sup>1</sup> Pág. 128, ID1393284.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

A controvérsia tem origem na **Portaria nº 4.333/2018/PM-CP3**, de **29.08.2018**, que retroagiu a data de inclusão dos praças, formados em 18.12.1998, para 16 de março daquele ano, computando-lhes 1 ano, 4 meses e 26 dias relativos ao curso de formação básica como tempo fictício de serviço, benefício este que alcançou a interessada. Em decorrência deste acréscimo, o Comandante da Polícia Militar à época expediu o **233/2020/PM-CP6**, de **21.10.2020**, fixando à beneficiária proventos integrais e com paridade, à luz do art. 42, § 1º, da Constituição Federal e dos arts. 42, § 1º da Constituição Federal/88 c/c a letra "h", inciso IV do art. 50, inciso I do art. 92, e inciso I do art. 93, todos do Decreto Lei nº 09-A de 9 de março de 1982, c/c o § 1º do art. 1º, art. 8º, art. 28 da Lei nº 1.063 de 10 de abril de 2002, c/c art. 1º da Lei nº 2.656 de 20 de dezembro de 2011.

O ato concessório originário foi encaminhado a esta Corte mediante o Ofício nº 88710/2020/PM-CP6, protocolado sob o Documento TCE nº 07754/20 em 14.12.2020, ensejando a autuação dos presentes autos em **16.12.2020**.

Após instrução regular, com manifestação técnica<sup>2</sup> e ministerial<sup>3</sup>, a Primeira Câmara desse Tribunal de Contas reconheceu a legalidade do ato e determinou o seu registro, por meio do **Acórdão AC1-TC 00226/21<sup>4</sup>**, cujo trânsito em julgado ocorreu em **19.05.2021<sup>5</sup>**.

<sup>2</sup> ID 985913.

<sup>3</sup> ID 988394.

<sup>4</sup> ID 1025336.

<sup>5</sup> ID 1042129.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Posteriormente ao registro, sobreveio a **Portaria 2.229/2022-PM-CP3<sup>6</sup>**, de 24.03.2022, que revogou a **Portaria 4.333/2018/PM-CP3**, tendo sido determinado o recálculo de tempo e proventos de diversos militares.

Com a revogação e a realização das diligências conseqüêntias, a Polícia Militar concluiu que a interessada passou a contar com **24 anos, 7 meses e 27 dias de tempo de serviço<sup>7</sup>**, apresentando, assim, um déficit de **4 meses e 03 dias para cumprimento do requisito mínimo de 25 anos de contribuição**, conforme se evidencia da notificação a seguir:

Notificação nº 306/2022/PM-CP6

A Senhora  
SALETE MARIA ZUCCO ALCÂNTARA - 3º SGT PM

Considerando o Requerimento datado de 30/09/2019, informamos que o pedido foi apreciado pela Procuradora junto à SESDEC através da Informação nº 83/2022/PGE-SESDEC id 0029237991, no qual, a mesma solicita a retificação da planilha de tempo de serviço, pela anulação do Ato Concessório, devido a Portaria de anulação nº 2229 de 24 de março de 2022 id 0029179445.

Por todo o exposto, vejamos a tabela demonstrativa de tempo:

TEMPO + AVERBAÇÕES	PERÍODO	OBS
TEMPO AVERBADO	02 A 01 M 24 D	-
PMRO 18.12.1998 A 21.10.2020	21 A 10 M 03 D	Desconsiderado 09 meses e 02 dias de tempo (tempo do curso)
1/3 PM 18.12.1998 A 10.04.2002	00 A 08 M 00 D	Desconsiderado tempo ficto de 08 meses
TOTAL	24 A 07 M 27 D	

Contudo, informo-vos que falta a vossa senhoria completar o montante de **04 (quatro) meses e 03 (três) dias** para completar o requisito de 25 (vinte e cinco) anos de contribuição, mas poderá averbar o tempo do curso de formação CFSD, caso haja interesse e para tal deverá ingressar com um novo processo e requerimento, anexando todas as documentações devida.

GEFERSON NASCIMENTO PAIXÃO – 1º TEN QAOPM  
Chefe do Depto. de Inativos e Pensionistas da CP/PMRO

<sup>6</sup> ID 1393284, fls. 85/86.

<sup>7</sup> Id. 1393284, fl. 122.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Em consequência, editou-se o **Ato nº 172/2022/PM-CP6**, ora sob exame, declarando a nulidade do ato concessório originário (nº 233/2020/PM-CP6).

Ato contínuo, o novo ato foi encaminhado ao Tribunal de Contas pelo **Ofício nº 29788/2023/PM-CP6**, protocolado em **18.03.2024** e juntado aos autos sob o Documento TCE nº 02519/23.

Da análise da nova documentação carreada, o Corpo Técnico identificou indícios de que a interessada já havia retornado ao serviço ativo, tendo, inclusive, concluído o tempo faltando e requerido nova passagem para a reserva remunerada [Id. 1393284, fls. 136/141].

Dante de tais indícios, o Corpo Técnico propôs a expedição de notificação à Polícia Militar, a fim de que apresentasse cópia dos documentos que instruíram o novo requerimento, por considerá-los imprescindíveis à análise. A proposta foi acolhida pelo relator, conforme se depreende da Decisão Monocrática nº. 471/2024-GABOPD [Id. 1680474].

Em atendimento, a Polícia Militar juntou aos autos os documentos de ids. 1683951 a 1683955.

Na sequência, a Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal exarou o relatório ID 1796754, no qual concluiu:

## **11. Conclusão:**

50. Diante do exposto neste relatório, verifica-se que a policial militar, Senhora **Salete Maria Zucco Alcântara**, preencheu todos os requisitos exigidos a



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

passagem para reserva remunerada, na graduação de 3º Sargento.

## 12. Proposta de encaminhamento

51. Por todo o exposto, este corpo técnico propõe:

- a) A não anulação do Ato Concessório de Reserva Remunerada n. 233/2020/PM-CP6, publicado no DOE n. 206 de 21.10.2020, que materializou a transferência para a reserva remunerada da **Senhora Salete Maria Zucco Alcântara**, no posto de 3º Sargento da Polícia Militar do Estado de Rondônia, resguardando-se, dessa forma, os **princípios da Segurança Jurídica, da boa-fé, da dignidade da pessoa humana** e, por conseguinte, à estabilidade das relações sociais, razão de validade e de existência de todo o ordenamento jurídico;
- b) Que esta Corte de Contas determine novamente o arquivamento dos presentes autos por perda do objeto.
- c) Por fim, este Corpo Técnico propõe ao eminent Conselheiro Relator que a matéria seja submetida ao pleno desta Corte, a fim de **pacificar o entendimento que passará a ser aplicado aos inúmeros outros casos análogos**, que certamente se encontram aguardando apreciação deste Tribunal.

## Da recomendação

Propõe-se ao Eminente Relator, se entender necessário, que alerte ao Comando da Polícia Militar, que a anulação de ato de transferência para reserva remunerada já analisado e registrado por esta Casa, por se tratar de ato complexo, somente produzirá efeitos após nova manifestação deste Tribunal de acordo com o que prevê o Enunciado nº 6 da Súmula do STF, competindo a esta Egrégia Corte, no caso em tela, determinar ou não o retorno da servidora às fileiras da Polícia Militar.

Entende-se que tal medida faz-se necessária visando evitar o retrabalho.

Desta feita, submete-se o presente relatório ao excelentíssimo relator, para sua superior apreciação e deliberação que julgar adequada.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Empós, aportaram os autos neste *Parquet* de Contas<sup>8</sup> para análise e manifestação.

Eis o relatório.

## 1. Do Mérito

### 1.2 Da natureza jurídica do ato concessório de reserva.

De inicio, cumpre observar que, no interregno da análise da anulação do ato concessório por essa Corte, a Polícia Militar determinou o retorno da interessada às atividades<sup>9</sup> e, após o cumprimento do tempo de serviço adicional considerado necessário, editou a Portaria nº. 8441, de 27.11.2023, cujo objeto foi uma nova transferência o Quadro Especial dos Militares do Estado de Rondônia [Id. 1683954, fl. 19].

Feita essa observação, passa-se a examinar a natureza jurídica dos atos concessórios de aposentadoria, reserva, reforma e pensão, questão essencial para a compreensão dos limites impostos ao poder de autotutela administrativa.

O ato concessório de reserva remunerada, assim como os de aposentadoria, reforma e pensão, integra a categoria dos **atos de pessoal sujeitos a registro**, cuja

---

<sup>8</sup> ID 1805875

<sup>9</sup> Id. 1393284, fls. 130.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

análise da legalidade compete ao Tribunal de Contas, no exercício do controle externo que lhe atribui a Constituição Federal, consoante se extrai dos art. 71, III, da CF/88 e art. 1º, V, c/c art. 37, II da Lei Complementar nº 154/66 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas), que preconizam, *in verbis*:<sup>10</sup>

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

**III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de** admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das **concessões de aposentadorias, reformas e pensões**, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Estado, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Estadual e na forma estabelecida nesta Lei Complementar:

**V - apreciar, para fins de registro** na forma estabelecida no Regimento Interno, **a legalidade dos atos de** admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelos poderes estaduais e municipais, bem como a das **concessões de aposentadoria, reserva remunerada, reformas e pensões**, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão.

## Seção III

### Dos Atos Sujeitos a Registro

Art. 37. De conformidade com o preceituado nos arts. 5º, inciso XXIV, 71, incisos II e III 73 "in fine", 74, § 2º, 96, inciso I, alínea "a", 97, 39, §§ 1º e 2º e 40, § 4º da Constituição Federal, o Tribunal apreciará, para fins de registro ou exame, os atos de:

**II - concessão inicial de aposentadoria, reserva remunerada, reforma e pensão**, bem como de melhorias



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

posteriores que alterem o fundamento legal do respectivo ato concessório inicial.

A jurisprudência<sup>11</sup> consolidada pelo Supremo Tribunal Federal, no Tema nº 445<sup>12</sup> da sistemática de repercussão geral, reconhece que tais atos revestem-se de **natureza complexa**, aperfeiçoando-se apenas com a conjugação de vontades da Administração Pública e da Corte de Contas. Transcreve-se trecho elucidativo:

Recurso extraordinário. Repercussão geral. 2. Aposentadoria. **Ato complexo. Necessária a conjugação das vontades do órgão de origem e do Tribunal de Contas.** Inaplicabilidade do art. 54 da Lei 9.784/1999 antes da perfectibilização do ato de aposentadoria, reforma ou pensão. Manutenção da jurisprudência quanto a este ponto. 3. Princípios da segurança jurídica e da confiança legítima. Necessidade da estabilização das relações jurídicas. Fixação do prazo de 5 anos para que o TCU proceda ao registro dos atos de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, após o qual se considerarão definitivamente registrados. 4. Termo inicial do prazo. Chegada do processo ao Tribunal de Contas. 5.

---

<sup>11</sup> O Supremo Tribunal Federal pacificou entendimento de que, sendo a aposentadoria **ato complexo**, que só se aperfeiçoa com o registro no Tribunal de Contas da União, **o prazo decadencial da Lei n. 9.784/99 tem início a partir de sua publicação.** Aposentadoria do Impetrante não registrada: inocorrência da decadência administrativa. (STF. Mandado de Segurança 25.552/DF, Relatora Ministra Cármem Lúcia, j. em 07/04/2008. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação: DJe-097, em 30/05/2008) (destaquei).

"**Ato administrativo complexo**, a aposentadoria do servidor, somente se torna **ato perfeito e acabado após seu exame e registro pelo Tribunal de Contas da União.** (STF. Mandado de Segurança 26.085/DF, Relatora: Ministra Cármem Lúcia, j. em 07/04/2008. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação: DJe-107, em 13/06/2008) (destaquei).

O **ato de aposentadoria** consubstancia **ato administrativo complexo**, aperfeiçoando-se somente com o registro perante o Tribunal de Contas. Submetido a condição resolutiva, não se operam os efeitos da decadência antes da vontade final da Administração. (STF, Mandado de Segurança 25.072/DF, Relator: Ministro Marco Aurélio. Relator para o acórdão: Ministro Eros Grau, j. em 07/02/2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação: DJe-004, em 27/04/2007) (destaquei).

<sup>12</sup> Sistemática da repercussão geral (RE 636.553/RS, de 19/2/2020, publicado em 26/5/2020).



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Discussão acerca do contraditório e da ampla defesa prejudicada. 6. TESE: "Em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, os Tribunais de Contas estão sujeitos ao prazo de 5 anos para o julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, a contar da chegada do processo à respectiva Corte de Contas". 7. Caso concreto. Ato inicial da concessão de aposentadoria ocorrido em 1995. Chegada do processo ao TCU em 1996. Negativa do registro pela Corte de Contas em 2003. Transcurso demais de 5 anos. 8. Negado provimento ao recurso. (...). O Supremo Tribunal Federal definiu que a fixação do prazo de cinco anos se afigura razoável para que as cortes de contas procedam à análise da legalidade dos atos de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, após o qual estes serão considerados definitivamente registrados. Trata-se de prazo ininterrupto, a ser computado a partir da chegada do processo à respectiva corte de contas - ou, como definido pelo Ministro Roberto Barroso durante o julgamento, um verdadeiro período de "cinco anos tout court". Passado esse prazo sem finalização do processo, o ato restará automaticamente estabilizado. (destaquei).

Corroborando o entendimento assente do STF acerca da natureza complexa dos atos de aposentadoria, pensão, reforma e reserva remunerada, urge trazer à baila o seguinte julgado do TCU, firmado no Acórdão nº 6864/2024, proferido pela Primeira Câmara<sup>13</sup>:

Os atos de concessão de aposentadoria, pensão e reforma, nos termos da jurisprudência do STF, têm natureza complexa, somente se aperfeiçoando após o registro pela Corte de Contas.

Enquanto não ocorrer o registro, o ato de pensão possui natureza precária, não se encontrando plenamente formado, o que afasta a presunção de legitimidade de atos administrativos concessivos de

---

<sup>13</sup> TCU, 1ª Câmara, Processo nº 020.423/2022-5, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, data da sessão 13/08/2024.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

vantagens pessoais em desacordo com a lei.  
[destaquei]

Além de consolidar a intelecção jurídica acerca da natureza jurídica complexa dos atos concessórios, o STF fixou entendimento de que os Tribunais de Contas possuem o prazo de 5 anos para que procedam ao registro - ou não - da concessão inicial, findo o qual tais atos serão tidos por registrados.

Partindo dessa premissa, observa-se que estes atos só se consideram perfeitos e acabados após seu exame e registro pelo Tribunal de Contas. Portanto, uma vez consumado o registro pelo Tribunal de Contas, o ato concessório transmuda-se de precário em definitivo, incorporando-se ao patrimônio jurídico do beneficiário com força de definitividade que não pode, por óbvio, ser desconsiderada por ato unilateral da Administração.

**No caso em apreço, o Ato Concessório de Reserva Remunerada nº 233/2020/PM-CP<sup>14</sup> foi apreciado e registrado por essa Corte de Contas, nos termos do Acórdão AC1-TC 00462/21 (ID 1068045), com trânsito em julgado em 19.05.2021 (ID 1042129). Logo, não há dúvidas de que o retorno da inativa às atividades deveria ter sido condicionado à análise, pela Corte, da legalidade do ato anulatório, sob pena de ofensa à natureza complexa do ato e à autoridade de suas decisões.**

Esta compreensão encontra amparo na Súmula nº 6 do Supremo Tribunal Federal, segundo a qual "a revogação ou

---

<sup>14</sup> ID 977892, fl. 107.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

*anulação, pelo Poder Executivo, de aposentadoria, ou qualquer outro ato aprovado pelo Tribunal de Contas, não produz efeitos antes de aprovada por aquele tribunal, ressalvada a competência revisora do Judiciário".*

Destarte, o registro pelo órgão de controle externo confere ao ato concessório presunção qualificada de legitimidade, que somente pode ser desconstituída mediante nova manifestação da própria Corte de Contas ou por decisão judicial transitada em julgado.

É certo que a missão das Cortes de Contas dirige-se não à mera chancela de procedimento oriundo da Administração Pública, **mas ao verdadeiro controle de verificação da subsunção dos pressupostos de fato e de direito que cercam o ato sujeito a registro à lei.**

A esse respeito, merece destaque o magistério do preclaro jurista Nelson Hungria:

**Julgar da legalidade não é apenas apreciar a regularidade formal do ato administrativo [...] é julgar de todas as condições intrínsecas e extrínsecas da sua legalidade.** Assim, a decisão de Tribunal de Contas, quando aprobatória, não apenas dá executoriedade ao ato, **como cria uma situação definitiva na órbita administrativa.**

Depois dela, não pode o Executivo, que não tem hierarquia sobre o dito Tribunal, declarar, unilateralmente, a nulidade do ato. O que se apresenta na espécie é um fato complexo, isto é, como acentua Victor Nunes Leal (*Valor das decisões do Tribunal de Contas. Revista de Direito Administrativa*, Rio de Janeiro, v. 12, p. 422), um ato que só se aperfeiçoa pelas manifestações convergentes de várias autoridades, não sendo admissível que qualquer delas – por si só, possa



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

desfazer uma situação – criada por sua ação conjunta.<sup>15</sup>

Assim, resta inequívoco que **a anulação unilateral pela Administração era juridicamente precária**, pois dependia também da manifestação do Tribunal de Contas para produzir efeitos jurídicos.

É de se registrar que tal entendimento já era de conhecimento da Procuradoria-Geral do Estado, como se depreende da Informação nº. 83/2022/PGE-SESDEC, de lavra da ilustre Procuradora Nair Ortega R. S. Bonfim [Id. 1393284, fl. 93], na qual se reconheceu expressamente a natureza complexa do ato concessório e a necessidade de manifestação do Tribunal de Contas para sua eventual desconstituição. A propósito, veja-se:

E trata-se de anulação do ato administrativo por conta da natureza de ato complexo que reveste a reserva remunerada, pois somente a partir da manifestação da Corte de Contas aferindo a legalidade do ato, para fins de registro, é que o ato se aperfeiçoa, conforme recente julgado em sede de repercussão geral no Recurso Extraordinário nº 636.553:

Recurso extraordinário. Repercussão geral. 2. **Aposentadoria. Ato complexo. Necessária a conjugação das vontades do órgão de origem e do Tribunal de Contas. Inaplicabilidade do art. 54 da Lei 9.784/1999 antes da perfectibilização do ato de aposentadoria, reforma ou pensão. Manutenção da jurisprudência quanto a este ponto.** 3. Princípios da segurança jurídica e da confiança legítima. Necessidade da estabilização das relações jurídicas. Fixação do prazo de 5 anos para que o TCU proceda ao registro dos atos de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, após

---

<sup>15</sup> RMS 3.881, Plenário, DJ 09.01.1958.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

o qual se considerarão definitivamente registrados. 4. Termo inicial do prazo. Chegada do processo ao Tribunal de Contas. 5. Discussão acerca do contraditório e da ampla defesa prejudicada. 6. TESE: "Em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, os Tribunais de Contas estão sujeitos ao prazo de 5 anos para o julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, a contar da chegada do processo à respectiva Corte de Contas".

7. Caso concreto. Ato inicial da concessão de aposentadoria ocorrido em 1995. Chegada do processo ao TCU em 1996. Negativa do registro pela Corte de Contas em 2003. Transcurso de mais de 5 anos. 8. Negado provimento ao recurso. (RE 636553, RECURSO EXTRAORDINÁRIO, REP. GERAL TEMA: 445, Relator: MIN. GILMAR MENDES, Plenário, Sessão Virtual de 27.11.2020 a 4.12.2020) (grifo nosso).

4.13. Assim sendo, com fulcro na autotutela e considerando que a informação anteriormente exarada merece reparo (id 0012942114), opina esta Procuradoria-Setorial pela anulação do Ato Concessório de Reserva Remunerada nº 233/2020/PM-CP6, em obediência aos disposto no inciso IV do art. 11 c/c arts. 14 e 15 da Lei nº 3.830, de 27.06.2016.

**4.14. Antes disso, porém, se faz necessário que haja a prévia notificação da interessada, a fim de que seja respeitado o contraditório e a ampla defesa, constitucionalmente assegurados.**

4.15. Desse modo, pela intimação da interessada, para se manifestar no prazo de 10 (dez) dias, de modo que lhe seja assegurado o exercício do contraditório e da ampla defesa, na forma do inciso LV, do art. 5º, da Constituição Federal c/c do art. 44 c/c art. 62, ambos da Lei Estadual nº 3.830, de 27.06.2016, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública do Estado de Rondônia.

4.16. Todavia, tendo em vista que o ato concessório já foi registrado junto à Corte de Contas, no bojo dos autos 03310/20-TCE/RO, deve incidir ao caso os



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

termos do Enunciado nº 6 da Súmula do Supremo Tribunal Federal - STF, cujo teor é a seguir transrito:

## Súmula 6

A revogação ou anulação, pelo Poder Executivo, de aposentadoria, ou qualquer outro ato aprovado pelo Tribunal de Contas, não produz efeitos antes de aprovada por aquele tribunal, ressalvada a competência revisora do Judiciário.

**4.17. Logo, quaisquer efeitos decorrentes da anulação dependerão do prévio exame pelo Tribunal de Contas, preservando-se, desta forma, a autoridade de suas decisões, na estrita observância do disposto na alínea "b", do inciso III, do art. 49 da Constituição Estadual.**

Não obstante todo o alegado, ao fim do parecer, a Procuradora, estranhamente, assim opinou:

3.b) Pela **anulação** do Ato Concessório de Reserva Remunerada nº 233/2020/PM-CP6, em obediência aos disposto no inciso IV do art. 11 c/c arts. 14 e 15 da Lei nº 3.830, de 27.06.2016 e aplicação das Súmulas nº 346 e nº 473 do STF; 3.

3.c) Cumpre mencionar que a **anulação somente produzirá efeitos após manifestação do TCE**, tendo em vista o ato concessório já ter sido registrado no bojo dos autos 03310/20-TCE/RO, em conformidade com os termos do Enunciado nº 6 da Súmula do STF;

[...]

**3.g) Independente da manifestação do TCE-RO, desde já se manifesta pelo retorno da interessada à atividade**, pois não cumpriu o requisito de tempo de serviço para fazer jus à transferência para a inatividade, conforme fundamentação expandida;

Do exame dos excertos, verifica-se que a Procuradoria incorreu em contradição lógica e jurídica, na medida em que, após reconhecer que a anulação somente poderia



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

produzir efeitos mediante prévia manifestação da Corte, concluiu, paradoxalmente, pelo retorno imediato da interessada às atividades – efeito típico da anulação cuja eficácia havia expressamente sido condicionada ao pronunciamento desse Tribunal<sup>16</sup>.

Ressalte-se, por oportuno, que a manifestação da Procuradoria, quanto detenha natureza meramente opinativa e, portanto, não vinculante, revelou-se determinante para a condução dos atos subsequentes da Administração. Com efeito, a opinião exarada, ainda que sem força obrigatória, acabou por nortear a decisão do gestor, produzindo reflexos concretos no patrimônio jurídico da interessada, em possível afronta aos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima, conforme se abordará nos tópicos vindouros.

## **1.2 Da possibilidade jurídica do cômputo do tempo de curso de formação.**

Como se verifica, a controvérsia dos autos envolve diversas reflexões jurídicas antes de se determinar qualquer modificação em ato jurídico já consolidado no tempo.

Inicialmente, impõe contextualizar que a questão foi amplamente debatida no âmbito judicial, por meio da Ação nº 00120060002645, proposta por 33 (trinta e três) praças do

---

<sup>16</sup> Cumpre observar que o parecer exarado pela Procuradoria foi posteriormente **chancelado pelo Procurador-Geral**, conforme se evidencia do despacho de Id. 1393284, fls. 99/102.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Curso de Formação Básica da Polícia Militar de 1998 que, inconformados com violações ao edital do concurso, buscaram o reconhecimento judicial do direito à promoção por ressarcimento em preterição - ou seja, o direito ao cômputo do tempo do curso de formação militar para todos os efeitos legais.

Ao apreciar a matéria, o Excelentíssimo Desembargador Eliseu Fernandes proferiu decisão elucidativa, reconhecendo que **os militares ingressaram na corporação em 16 de março de 1998, na graduação de Soldado PM 2ª Classe, com direito à ascensão funcional após dois anos.** Concluindo pela procedência do pedido, determinou a promoção dos militares nos termos do Edital n. 005/1995, assentando:

(...) os recorrentes são policiais militares; ingressaram na corporação em 16 de março de 1998, na graduação de Soldado PM 2ª Classe, cuja ascensão à 1ª se daria após cumprirem o requisito temporal de dois anos, em conformidade com o disposto no art. 15, §§ 8º e 9º, do Decreto-lei n.09-A/1982:

**§ 8º O candidato a Soldado PM, ao término do concurso, aprovado nos exames de instrução policial-militar, técnica e profissional, será declarado Soldado PM de 2ª Classe.** (Alterado pela Lei n. 683, de 10 de dezembro de 1996 - D.O.E. de 10 de dezembro de 1996 - Efeitos a partir de sua publicação.)

**§ 9º O Soldado PM de 2ª Classe, ao término do período de 02 (dois) anos nesta graduação, caso seja engajado, será promovido a Soldado PM de 1ª Classe.** (Alterado pela Lei nº 683, de 10 de dezembro de 1996 - D.O.E. de 10 de dezembro de 1996 - Efeitos a partir de sua publicação.) (destaquei)

Contudo, em março de 2000, adveio modificação, decorrente da Lei n.229/2000, que alterou o Decreto-lei n. 09-A/1982, passando a recolocar os novos soldados na condição de 3ª Classe, o que motivou a negativa da corporação em promover os recorrentes, fazendo-o com base na nova lei.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

## GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Art. 17, O Aluno a PM/BM ao término do curso de formação, se aprovado, será promovido à Policial/Militar/Bombeiro Militar Iniciante, ascendendo funcionalmente à 2<sup>a</sup> Classe, após 05 (cinco) anos de serviço, e à 1<sup>a</sup> Classe, após 05 (cinco) anos de serviço.

O Edital de Concurso n. 001/1995 e alterações, fl. 165, lei estabelecida entre as partes, no seu item 9.b. diz que os candidatos aprovados no curso de formação seriam declarados Soldados PM's de 2<sup>a</sup> Classe, regidos pelo Decreto-lei n. 09-A/1982, à época na vigência da Lei n. 683/1996.

Como se tem reiterado, o edital faz-se lei entre as partes que as suas regras se submetem e somente a evidência de ilegalidade é capaz de excepcionar as obrigações dele decorrentes.

No caso, ao tempo do edital de concurso, vigorava a Lei n. 683/1996, que autorizava a inclusão dos aprovados no Curso de Formação da Polícia Militar com Soldado PM de 2<sup>a</sup> Classe, com ascensão à primeira após cumpridos dois anos de efetivo exercício.

Não é, pois, razoável que a alteração produzida por lei nova, impondo recolocação em classe inferior, exigindo requisito temporal mais extenso à promoção, **venha a retroagir a situações pretéritas, sem considerar a peculiaridade dos casos ou fatos consumados em relação àqueles interessados que ingressaram na corporação sob situação jurídica anterior.**

Infere-se, pois, que a lei de regência entre as partes é o edital do concurso, seja pela vinculação dele decorrente, seja porque a lei nova prejudica o direito dos recorrentes por aumentar o requisito temporal à promoção para cinco anos, tanto quanto por recolocá-los em classe inferior.

**Ressalte-se, por fim, que pela data do ingresso dos recorrentes na corporação, 16/3/1998, ao tempo da edição da Lei n. 229, de 31 de março de 2000 - cujos efeitos a contar de 1º de abril de 2000, os recorrentes já haviam completado o interstício de dois anos à promoção, por isso que houve violação a direito adquirido.**



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Por tais razões, julgo procedente o pedido, a fim de impor ao Estado a obrigação de promover os recorrentes à graduação a que fazem jus em resarcimento por preterição, a partir da data de ingresso na corporação, nos termos do Edital n. 005/1995.

É como voto." [destaquei]

Foi neste contexto que a Portaria nº 4.333/2018/PM-CP3, publicada no DOE em 29.08.2018, estendeu, a todos os 293 militares do CFBPM/1998 não abrangidos nos autos da ação judicial nº 1000264-04.2006.822.0001, os mesmos direitos já reconhecidos judicialmente aos 33 demandantes da referida ação, retroagindo a data de inclusão de todos aqueles que concluíram com sucesso o Curso de Formação Básica - CFBM/98.

A medida, ao que parece, visava conferir isonomia na medida em que evitava tratamento discriminatório entre militares em idêntica situação fática e jurídica.

Inclusive, quando da análise da legalidade do **Ato Concessório de Reserva Remunerada nº 233/2020/PM-CP6**, de 21.10.2019, a Portaria nº 4333/2018/PM-CP3 estava em vigor, razão pela qual a interessada atendia, naquele momento, a todos os requisitos legais para fazer jus à transferência para a reserva remunerada, em virtude de contar com tempo suficiente, ou seja, 26 anos, 6 meses e 64 dias, já que lhe era permitido computar 1 ano e 4 meses dias de tempo ficto alusivo ao tempo do curso de formação básica.

Destarte, não havia qualquer ilegalidade aparente, notadamente considerando que ao tempo do edital de concurso



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

vigorava o Decreto-Lei n. 09-A/1982, com as alterações da Lei n. 683/1996, amparando o direito de ingresso na corporação em grau de Soldado PM 2ª Classe, cuja ascensão à 1ª Classe ocorreria assim que cumprido o interstício de 2 (dois) anos, em conformidade com o disposto no art. 15, §§ 8º e 9º, do dito Decreto-Lei.

E, conforme entendimento exarado pelo TJ/RO, os militares participantes do curso de formação haviam alcançado o interstício de 2 anos para promoção para 1ª Classe **antes que entrasse em vigor a Lei nº 229/2000**.

É fato que com a superveniência da nova lei, que revogou a disciplina anterior, haveria regressão a grau inferior, e consequente prejuízo à beneficiária ao se desconsiderar que, ao tempo da publicação da nova legislação, ela já havia cumprido os dois anos de interstício.

Assim, no meu entender, há indícios razoáveis de que a interessada teria adquirido direito que a lei posterior supriu, em contrariedade ao direito constitucional protegido pelo artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, que resguarda situações jurídicas consolidadas, nas quais o titular possui direito que não pode ser desfeito por lei posterior.

É claro que uma lei nova não pode retroagir para prejudicar direitos já adquiridos sob a vigência de leis anteriores.

Não é o caso o ato originário (Ato nº 233/2020/PM-CP6), quando submetido a registro pelo Tribunal de Contas,



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

foi reputado legítimo notadamente em razão da vigência da Portaria nº 4.333/2018, desconsiderando, a propósito, que quando do exame por essa Corte já havia sido editada, há muito tempo, a Lei nº 229/00, não tendo havido, na oportunidade, qualquer debate acerca de sua aplicação ou não ao caso concreto.

Não havia na época, e a meu sentir, mesmo atualmente ainda não há, sinal de qualquer ilegalidade, notadamente considerando que ao tempo do edital de concurso e da promoção da beneficiária a 2º Soldado, vigorava o Decreto-Lei n. 09-A/1982, com as alterações da Lei n. 683/1996, amparando o ingresso na corporação em grau de Soldado PM 2ª Classe ao fim do curso de formação e a assunção ao cargo de Soldado PM 1ª Classe após 2 anos, em conformidade com o disposto no art. 15, §§ 8º e 9º, do dito Decreto-Lei.

Inclusive, é importante trazer à lume que foi o **Parecer nº 231/2021/SESDEC-ASSESS**, emitido pela Procuradora do Estado Nair Ortega R. S. Bonfim, que orientou a Administração para desconsiderar o tempo de serviço alusivo ao período do curso de formação do ano de 1998:

"Assim, necessário a desconsideração da Portaria nº 4333/2018/PM-CP3 (0013248685) publicada em 03.09.2018, e consequentemente seus efeitos administrativos e financeiros."

Referido opinativo, a propósito, foi expressamente mencionado na Portaria nº 2.229/22 (que anulou a Portaria nº 4.333/18), constituindo-se no fundamento central da decisão



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

administrativa em promover a anulação, com todos seus conseqüários legais.

Do mencionado parecer colhe-se que o entendimento da ilustre Procuradora quanto à ilegalidade do cômputo do tempo do curso de formação decorreu do fato de que, na sua percepção, as decisões do Tribunal de Justiça a respeito da matéria declaravam a ocorrência de prescrição do direito, fato que estaria, na sua intelecção, consolidado em diversas ações individuais, a exemplo a de nº 7025191-14.2015.8.22.0001.

Em verdade, por diversas vezes o Tribunal de Justiça rondoniense reconheceu ter se operado a prescrição do direito em relação a vários policiais militares que ingressaram com ações individuais pretendendo o reconhecimento, naquela seara, do direito ao cômputo do tempo de curso de formação para todos os efeitos legais.

É certo que uma vez decorrido o prazo (no caso dos servidores, cinco anos), o agente público não pode mais ajuizar demanda exigindo determinado direito ou vantagem.

A prescrição impede o servidor de **exigir** administrativamente ou em juízo o reconhecimento do direito após esgotado o prazo, afetando **o direito de ação** (o poder de compelir o devedor – no caso, a Administração – a cumprir uma obrigação). Não obstante, **não suprime o direito material em si**, por isso a Administração Pública tem plena faculdade de, voluntariamente, reconhecer e adimplir esse direito, desde que observe as exigências legais.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

É que a prescrição é, em regra, um meio de defesa da Fazenda Pública, que pode opor-se a pedidos tardios com o fim de proteger o erário, mas não há impedimento legal para que de ofício reconheça o direito, claro que, desde que observados outros parâmetros legais que regem a Administração Pública.

Não se pode perder de vista que o reconhecimento administrativo da possibilidade de computar como tempo de serviço o lapso do curso de formação encontrava amparo na própria legislação de regência: Decreto-lei nº 09-A/82 (art. 15, §§ 8º e 9º) e corrigia comportamento administrativo anterior que ao não seguir esse raciocínio retirava da beneficiária o próprio direito adquirido, já que a lei que alterou a metodologia do cômputo do tempo para promoção foi posterior.

Válido mencionar que há diversos precedentes do STJ acolhendo o reconhecimento da **renúncia à prescrição** nos casos em que o gestor público, na via administrativa revisional, concede reajustes salariais **previstos em lei específica**, ainda que a pretensão do servidor já se ache atingida pela prescrição:

*PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. REAJUSTE DE 11,98%. LEI ESTADUAL N. 8.920/09. RECONHECIMENTO ADMINISTRATIVO. RENÚNCIA TÁCITA DA PRESCRIÇÃO DECLARADA PELAS INSTÂNCIAS DE ORIGEM. SÚMULA 85/STJ. INCIDÊNCIA. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO.*



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

*I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. In casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015 para o presente Agravo Interno, embora o Recurso Especial estivesse sujeito ao Código de Processo Civil de 1973.*

*II - O acórdão recorrido está em confronto com orientação desta Corte, segundo a qual **o reconhecimento administrativo do direito ao reajuste almejado pelos servidores implica renúncia tácita ao prazo prescricional para o exercício da pretensão correlata**, passando a ser o marco temporal que distingue a amplitude da retroação dos efeitos financeiros segundo a data de exercício da pretensão, razão pela qual àquelas exercidas até cinco anos depois do reconhecimento administrativo do direito assegura-se a integral retroatividade dos efeitos financeiros, ou seja, até a data em que se originou o direito ao reajuste, enquanto às pretensões exercidas após cinco anos do reconhecimento administrativo do direito aplica-se o prazo prescricional quinquenal às parcelas que antecedam a cinco anos da propositura da ação, tal como sedimentado na Súmula n. 85 do STJ.*

[...]

*VI - Agravo Interno improvido. (AgInt no REsp n. 1.589.275/MA, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 23/10/2017)*

**AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO. REAJUSTE DE 28,86%. PRESCRIÇÃO. PARCELAS DE TRATO SUCESSIVO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 85/STJ. ALEGAÇÃO DE IMPLANTAÇÃO A MENOR EM RAZÃO DE ILEGAL COMPENSAÇÃO DE PROGRESSÃO FUNCIONAL POR FORÇA DA PORTARIA MARE 2.179/98.**



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

COBRANÇA DAS DIFERENÇAS. IMPOSSIBILIDADE DE ANÁLISE ANTE O ÓBICE CONTIDO NA SÚMULA 7/STJ. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

**1. A edição da Medida Provisória 1.704/1998 implicou renúncia tácita do prazo prescricional.** Assim, ajuizada a ação antes de 30.6.2003, os efeitos retroagem a janeiro de 1993, enquanto que, para as ações ajuizadas após 30.6.2003, incide a Súmula 85/STJ. In casu, encontram-se prescritas as parcelas anteriores a 30.8.2000, uma vez que a presente Ação Ordinária foi ajuizada pela autora em 30.8.2005.

[...]

3. Agravo Interno da Servidora desprovido. (**AgInt no AREsp n. 229.438/RJ**, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, DJe de 5/10/2016)

Exsurge, portanto, que a melhor interpretação deva ser a de prestigiar a deliberação tomada pela Administração Pública ao editar a Portaria nº 4.333/18. De fato, agindo com boa-fé, a Administração adotou entendimento a prestigiar a boa prática da busca de soluções extrajudiciais uniformes, desestimulando, com isso, a litigiosidade com os administrados, conforme, aliás, exorta o art. 3º do CPC/2015 e também a Lei n. 13.140/2015, que rege a autocomposição de conflitos no âmbito da Administração Pública.

Por tais razões, penso que a Portaria nº 4.333/18 não ocasionou nenhuma violação legal, ao contrário, apenas reconheceu administrativamente a existência de direito adquirido à luz da legislação que vigorava à época e, por isso mesmo, não haveria razão jurídica para sua anulação, perpetrada pela Portaria nº 2.229/22, essa sim, carente de devido suporte fático e jurídico, mormente porque fincada na



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

existência de processos judiciais nos quais foi declarada a prescrição das ações manejadas por parte dos agentes públicos beneficiados, condição que não fulminava o direito substantivo em debate.

### ***1.3 Da violação ao Princípio *Venire contra factum proprium*, dentre outros.***

A posterior reversão do tempo do curso de formação pela Portaria nº 2.229/2022, diante de nova interpretação legal da Administração decorrente de alteração legislativa posterior configura, a meu sentir, manifesta contrariedade ao Princípio do *Venire Contra Factum Proprium* e à vedação da aplicação retroativa de nova interpretação administrativa, positivada na norma insculpida no art. 2º, parágrafo único, da Lei nº 9.784 de 1999<sup>17</sup>, *in verbis*:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, **motivação**, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, **interesse público e eficiência**.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

XIII - **interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.**

---

<sup>17</sup> Lei que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

O princípio do *venire contra factum proprium*, essencialmente oriundo do direito romano e incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro como corolário da boa-fé objetiva, impede que a Administração adote comportamentos contraditórios em prejuízo do administrado. Como ensina Anderson Schreiber<sup>18</sup>, em sua obra "A Proibição de Comportamento Contraditório", tal princípio tutela a confiança despertada por um comportamento inicial, impedindo que o agente posteriormente adote conduta incompatível com a expectativa legitimamente criada.

Cabe aduzir, em amparo ao sustentado, o seguinte julgado:

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO ADMINISTRATIVO. EXAME DE ORDEM. REVISÃO DE CORREÇÃO. PROVA PRÁTICO-PROFISSIONAL. ADEQUAÇÃO E AVALIAÇÃO DOS QUESITOS. BOA FÉ OBJETIVA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. VENIRE CONTRA FACTUM PROPRIUM. CONCESSÃO PARCIAL DA ORDEM. PROVIMENTO PARCIAL. [...]

4. *Aplica-se ao caso o venire contra factum proprium, que se caracteriza, no âmbito do direito público, todas as vezes que a conduta da Administração Pública incorrer em contradição, ou seja, "a ninguém é lícito exercitar um direito em contradição com sua anterior conduta, quando esta, interpretada objetivamente segundo a lei, os bons costumes ou a boa-fé, justifica aquela proibição, ou quando o exercício posterior afronte a lei, os bons costumes ou a boa fé". 5.0 venire contra factum proprium implica na vedação de comportamento contraditório ou incoerente com o fim de proteger uma parte contra aquela que exerce uma posição jurídica em contradição com o comportamento assumido em situações semelhantes. (TRF-2 - AC: 201051010027881 RJ 2010 .51.01.002788-1, Relator.: Desembargador Federal*

<sup>18</sup><https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/ObrasJuridicas/cc05.pdf?d=636808303311010431>. Acesso em 11/07/2025



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

*GUILHERME CALMON NOGUEIRA DA GAMA, Data de Julgamento: 22/11/2010, SEXTA TURMA ESPECIALIZADA, Data de Publicação: E-DJF2R - Data: 02/12/2010 - Página: 464/465) [destaquei]*

No caso vertente, a Administração, ao editar a Portaria nº 4.333/2018 e, posteriormente, conceder a reserva remunerada com base em tal normativo, criou legítima expectativa na beneficiária quanto à regularidade de sua situação jurídica. A pretensão de anular o ato concessório, após mais de 02 anos de regular fruição do benefício, caracteriza comportamento contraditório vedado pelo ordenamento jurídico, mormente quando ausente má-fé da beneficiária.

Ou seja, não é possível que a Administração aplique retroativamente nova interpretação normativa em prejuízo de situações jurídicas já consolidadas, haja vista o princípio da segurança jurídica, cujo art. 24 da LINDB é corolário:

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) (Regulamento)

Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.

Ademais, a posterior revogação do ato pela Portaria nº 2.229/2022 não pode retroagir para atingir



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

situações jurídicas já perfectibilizadas sob a égide da normativa anterior, sob pena de violação frontal também ao princípio da segurança jurídica e proteção ao ato jurídico perfeito, garantia fundamental insculpida no art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal.

Com efeito, a Administração Pública, ao aplicar uma interpretação de forma reiterada, gera uma confiança legítima no administrado, que pauta suas ações com base nessa orientação. A mudança de critério não pode penalizar aquele que agiu de boa-fé, pois, conforme a doutrina mais abalizada, a vedação à retroatividade não se limita à lei em sentido formal, mas abrange a "inteligência da lei em determinado momento".

Nesse passo, insta destacar a lição da jurista Mizabel Derzi, que delineia sobre a necessidade de se resguardar a irretroatividade de situações jurídicas consolidadas:

"Portanto, a Constituição brasileira assegura que a lei não retroagirá, respeitando-se o direito adquirido, a coisa julgada e o ato jurídico perfeito. No contexto constitucional, a expressão lei, utilizada no art. 5º, XXXVI, tem alcance muito mais amplo para significar a inteligência da lei em determinado momento, ou seja, certa leitura da lei (entre outras possíveis) que se incorporou como direito positivo, abrangendo, assim, os atos que a ela se conformam, emanados do Poder Judiciário e do Executivo.

A acepção do termo lei, no contexto constitucional, à luz do princípio de segurança que inspira o Estado de Direito, não pode ficar restrita a enunciado ou a enunciação, como conjunto de signos linguísticos sem significação e objeto. Compreender desta forma o princípio da irretroatividade seria restringir



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

gravemente direito e garantia fundamental, e consagrar o designo de efeitos contrários aos valores constitucionais, o arbitrio de um vazio qualquer. (...) Passa longe desse relato a ideia de que devessem ser vedadas as mudanças de interpretação ou a evolução da jurisprudência. A cristalização da jurisprudência pode trazer prejuízos para ordem jurídica e mesmo seu insuportável desacoplamento em relação à ordem política ou econômica. Mas o tempo e a impressionante celeridade com que se processam as operações no campo político ou econômico não podem ser os mesmos no sistema jurídico. É inconcebível que as mudanças jurisprudenciais sejam danosas àquele contribuinte que pautou o seu comportamento na direção indicada pelas decisões reiteradas dos tribunais, confiando legitimamente no pensamento predominante da Corte Constitucional. (...)

**Por isso mesmo, o princípio não deve ser limitado às leis, mas estendido às normas e atos administrativos ou judiciais. O que vale para o legislador precisa valer para a Administração e os Tribunais. O que significa que a Administração e o Poder Judiciário não podem tratar os casos que estão no passado de modo que se desviam da prática até então utilizada, na qual o contribuinte tinha confiado.**<sup>19</sup>

Outrossim, é longevo o entendimento jurisprudencial sobre o assunto:

ADMINISTRATIVO. MILITAR. EXIGÊNCIA DE RESTITUIÇÃO DE VANTAGEM PECUNIÁRIA A TÍTULO DE ADICIONAL DE HABILITAÇÃO. ALTERAÇÃO DE ENTENDIMENTO ADMINISTRATIVO SOBRE O MOMENTO DO PAGAMENTO DO ADICIONAL PARA AS FORÇAS ARMADAS. CONTRARIEDADE AO DISPOSTO NO ART. 24, CAPUT, DA LINDB. TEMA 1.009/STJ . 1. A exigência de restituição de vantagem pecuniária a título de Adicional de Habilitação, após

---

<sup>19</sup> A imprevisibilidade da jurisprudência e os efeitos das decisões do Supremo Tribunal Federal no Direito Tributário, artigo inédito. <http://sachacalmon.com.br/wp-content/uploads/2010/09/A-anulacao-de-atos-concessorios-de-drawback-interno-face-a-isonomia-entre-as-empresas-publicas-e-privadas.pdf>



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

**alteração de entendimento administrativo, vai de encontro ao disposto no art. 24, caput, da LINDB.** 2 . A tese firmada no Tema 1.009/STJ não dá margem para a Administração levar à frente a referida cobrança. (TRF-4 - RemNec: 50017054120214047120 RS, Relator.: LUÍS ALBERTO D'AZEVEDO AURVALLE, Data de Julgamento: 10/08/2022, 4ª Turma).

DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. APELAÇÃO CÍVEL. APOSENTADORIA. SUPRESSÃO DE VANTAGEM "OPÇÃO DE FUNÇÃO" . ALTERAÇÃO DE ENTENDIMENTO ADMINISTRATIVO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA. IMPOSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO RETROATIVA DE NOVA INTERPRETAÇÃO. RECURSO DESPROVIDO . I. CASO EM EXAME 1. Apelação interposta pela União contra sentença que julgou procedente o pedido de anulação do Acórdão TCU nº 5744/2020, que determinava a exclusão da vantagem "opção de função" dos proventos e decidiu pela recusa do registro da aposentadoria concedida pelo órgão de origem com base no entendimento firmado no Acórdão 1599/2019 TCU/Plenário. II . QUESTÃO EM DISCUSSÃO 2. Há duas questões em discussão: (i) verificar se a mudança de entendimento do TCU, firmada no Acórdão 1599/2019, pode ser aplicada retroativamente para suprimir a vantagem "opção de função" da aposentadoria do autor; (ii) se a exclusão da vantagem "opção" viola o princípio da segurança jurídica e da proteção à confiança e o disposto nos artigos 23 e 24 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). III. RAZÕES DE DECIDIR 3 . **A alteração superveniente de entendimento administrativo, sem a instituição de regime de transição, afronta o princípio da segurança jurídica, previsto no art. 2º, XIII, da Lei nº 9.784/1999, e nos arts. 23 e 24 da LINDB .** 4. O Acórdão TCU nº 1599/2019 não pode retroagir para invalidar situações constituídas sob entendimento anterior, consolidado pelo Acórdão nº 2076/2005, durante anos, sendo vedada a aplicação retroativa de nova interpretação. 5. A decisão administrativa impugnada desrespeitou o direito da parte autora, legitimamente reconhecido sob entendimento anterior, e não observou as exigências de proporcionalidade e equidade na revisão de atos administrativos . 6. **A alteração superveniente de entendimento do Acórdão 2076/2005, para aposentadorias concedidas durante sua vigência e nele embasados, viola o princípio constitucional da segurança jurídica, previsto no art. 2º, parágrafo único, XIII, da Lei nº 9.784/1999, que proíbe a aplicação retroativa de nova interpretação administrativa .** 7. A retroatividade da nova interpretação contraria os artigos 23 e 24 do LINDB, que impõem a observância das orientações vigentes à época dos atos administrativos e exclui o



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

regime de transição para mitigar os impactos de mudanças interpretativas. IV. DISPOSITIVO E TESE 8 . Recurso desprovido. Tese de julgamento: ''1. A mudança de entendimento administrativo que restringe direitos não pode ser aplicada retroativamente para desconstituir situações consolidadas sob a égide de entendimento anterior. 2. A aplicação retroativa de nova interpretação administrativa sem a adoção de regime de transição viola o princípio da segurança jurídica e os artigos 23 e 24 da LINDB. 3. O Tribunal de Contas da União não pode recusar o registro de aposentadoria com base em nova interpretação jurídica posterior à concessão do ato, quando este tiver sido praticado em conformidade com o entendimento vigente à época de concessão do benefício.''

Dispositivos relevantes citados : LINDB, arts . 23 e 24; Lei nº 9.784/1999, art. 2º, parágrafo único, XIII; Decreto nº 20.910/1932, art . 1º; CF/1988, art. 37, cap., Jurisprudência relevante relevante : STF, RE 636.553 (Tema 445); TRF4, AC 5030786-41 .2020.4.04.7000, Rel . Vânia Hack de Almeida, j. 06/07/2022; TRF4, AC 5025958-81.2020.4 .04.7200, Rel. Marcos Roberto Araújo dos Santos, j. 23/10/2024; TRF4, AC 5004833-23 .2021.4.04.7200, Rel . Marcos Roberto Araújo dos Santos, j. 09/11/2024.

(TRF-4 - AC: 50294916620204047000 PR, Relator.: ANTÔNIO CÉSAR BOCHENEK, Data de Julgamento: 18/03/2025, 12ª Turma, Data de Publicação: 19/03/2025).

(sem grifos nos originais)

Vê-se do contexto narrativo que durante o Curso de Formação Básica a militar estava submetida ao Decreto-Lei 09-A/1982, percebendo remuneração e enquadrada como soldado de 3<sup>a</sup> classe (art. 7º do Decreto Lei 09-A/82, vigente à época) e mais, durante os primeiros 24 anos em que integrou a Policia Militar galgou promoções na carreira baseadas na premissa de que a primeira promoção revestia-se de legalidade, de modo que cogitar, nesta quadra temporal, da nulidade da primeira promoção causaria grandes impactos não só no tempo de serviço como também em toda a carreira.

Por outro giro, em que pese o art. 54 da Lei 9.784/1999 prever a anulação de atos favoráveis dentro de



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

cinco anos - contados do registro pela Corte de Contas (04.05.21), salvo má-fé, e embora o Ato Anulatório tenha sido publicado antes do lustro (05.12.2022), insta salientar que **tal faculdade cede quando a revogação afronta valores constitucionais superiores, como moralidade, segurança jurídica, boa-fé objetiva e proteção da confiança legítima** - que integram o princípio da legalidade substantiva (arts. 5º, caput e XXXVI, 37, caput, CF).

Nesse sentir, da análise do Direito Administrativo contemporâneo, interpretado à luz das normas constitucionais, impõe-se uma conclusão: o ato administrativo criador de direito, quando inexistente má-fé do beneficiário - ao menos a princípio, é munido de estabilidade.

A propósito, na obra "A estabilidade do ato administrativo criador de direitos à luz dos princípios da moralidade, da segurança jurídica e da boa-fé", o doutrinador Romeu Felipe Bacellar Filho pontua acerca da necessidade de superação do legalismo isolado, sustentando que a legalidade, entendida em acepção restrita, **deve operar em concordância prática com os demais princípios**, vedando sacrifícios unilaterais. Ou seja, quando a estrita observância da lei acarretar resultado injusto ou desproporcional, **prevalece o equilíbrio com moralidade, segurança e boa-fé**. Nesse diapasão, esclarece:

Diga-se, todavia, que, embora precursora de significativas alterações, a Carta sempre esteve longe de alcançar a sua total concretização. E certo, porém, que a disciplina constitucional administrativa, tal como estabelecida pela Lei Fundamental, trouxe, por certo, novos arsenais



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

jurídicos para alteração do quadro tradicional de um direito administrativo autoritário", marcado pela pouca atenção dispensada aos direitos e garantias, integrantes do patrimônio do cidadão-administrado. **Parece ser inquestionável, também, que, afeiçoados a visão da legalidade a qualquer custo, com desconsideração a outros valores (como, por exemplo, o contido no princípio da confiança), o Administrador Público brasileiro atuou, por muito tempo, coberto pelo manto da incontestabilidade do interesse público.**

Não se trata de inovação propriamente dita, mas sim de recepção dos reclames da doutrina a qual construiu, desde cedo, vias alternativas para elidir a aplicação mecânica da legalidade. Francisco Campos, ao enfocar esta problemática, já asseverava que o poder público não é um poder irresponsável e arbitrário que somente se limita e se vincula pelos seus próprios atos. Acima de tudo, não pode arrogar-se o privilégio de surpreender a boa-fé em seu relacionamento com os particulares.

[...]

Em se tratando de Administração Pública, mostra-se inconcebível o desacolhimento a um pleito devidamente amparado em regra legal, não só pela frustração desse vínculo de confiança no império da lei estabelecida, mas, sobretudo, porque ao Estado não se permite inobservar o conjunto de regras por ele mesmo estabelecido. Por essa razão, o princípio da moralidade administrativa incide justamente na esfera do anseio de certeza e segurança jurídica, mediante a garantia da lealdade e boa-fé da Administração Pública. Daí por que tratar-se conjuntamente dos princípios da moralidade, da segurança jurídica e da boa-fé, eis que, embora sejam dotados de autonomia e caracterizem-se por conteúdos próprios, seus fundamentos e efeito jurídicos ostentam inequívoca aproximação.

Celso Antônio Bandeira de Mello entende que o princípio da segurança jurídica "não pode ser radicado em qualquer dispositivo constitucional específico. É, porém, da essência do próprio Direito, notadamente de um Estado Democrático de Direito, de tal sorte que faz parte do sistema constitucional como um todo".

[...]

Para o alcance do desiderato colimado pelo mestre lusitano, não se pode olvidar a ideia de previsibilidade, que consiste no prévio conhecimento pelos interessados das intenções da Administração. A atuação da Administração



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Pública deve ser sempre marcada por uma pauta previsível, não havendo lugar para ciladas, rompantes ou açodamentos a caracterizar uma administração de surpresas". Submissa ao princípio da legalidade, conformadora da segurança jurídica, haverá de ser prestigiada a irretroatividade legal de preceitos mais gravosos, a previsão de regras de transição, a coisa julgada, a preclusão, a decadência, a usucapião, o direito adquirido e a vedação de aplicação retroativa de nova interpretação<sup>20</sup>.

Com base nos vetores acima articulados, **verifica-se que os atos concessórios favoráveis, ainda que eventualmente portadores de vícios formais, podem adquirir estabilidade jurídica** quando decorrer o prazo decadencial de cinco anos do art. 54 da Lei 9.784/1999 **ou se consolidarem expectativas legítimas do beneficiário de boa-fé mesmo antes do quinquênio, pois disto emerge a chamada "barreira ao dever de invalidar"**, de tal sorte que em tais hipóteses a autotutela deve ceder à segurança jurídica, convertendo-se no dever de **não anular**.

A confiança legítima constitui projeção subjetiva da segurança jurídica: o administrado planeja a sua vida na certeza de que atos estatais válidos serão mantidos. Por este prisma, a jurisprudência registra que sua tutela impede a revogação quando o sacrifício imposto supera o benefício público marginal. Vejamos:

**DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. SERVIDOR PÚBLICO. PROVIMENTO DERIVADO. SUBISTÊNCIA DO ATO ADMINISTRATIVO. PECULIARIDADES DO CASO CONCRETO.**

---

<sup>20</sup> Revista de Direito Administrativo & Constitucional. ano 3, n. 11, jan./mar. 2003. Belo Horizonte: Forum, 2003.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

**APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA SEGURANÇA JURÍDICA E DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA.** 1. O Supremo Tribunal Federal, em algumas oportunidades, e sempre ponderando as particularidades de cada caso, já reconheceu a subsistência dos atos administrativos de provimento derivado de cargos públicos aperfeiçoados antes da pacificação da matéria neste Tribunal, em homenagem ao princípio da segurança jurídica. Precedentes. 2. O princípio da segurança jurídica, em um enfoque objetivo, veda a retroação da lei, tutelando o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. Em sua perspectiva subjetiva, a segurança jurídica protege a confiança legítima, procurando preservar fatos pretéritos de eventuais modificações na interpretação jurídica, bem como resguardando efeitos jurídicos de atos considerados inválidos por qualquer razão. Em última análise, o princípio da confiança legítima destina-se precípuamente a proteger expectativas legitimamente criadas em indivíduos por atos estatais. 3. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não é cabível, na hipótese, condenação em honorários advocatícios (arts. 17 e 18 da Lei nº 7.347/1985). 4 . Agravo interno a que se nega provimento. (STF - AgR ARE: 823985 MG - MINAS GERAIS, Relator.: Min. ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 23/03/2018, Primeira Turma, Data de Publicação: DJe-070 12-04-2018). [destaquei]

AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. APOSENTADORIA. NEGATIVA DE REGISTRO. TRANSPOSIÇÃO DE REGIME A ANISTIADOS. **PRINCÍPIOS DA SEGURANÇA JURÍDICA E DA CONFIANÇA LEGÍTIMA. NECESSIDADE DA ESTABILIZAÇÃO DAS RELAÇÕES JURÍDICAS.** DECADÊNCIA. ARTIGO 54 DA LEI 9.784/1999. DA NÃO FLAGRANTE INCONSTITUCIONALIDADE. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. 1. A autoridade apontada como coatora negou o registro da aposentadoria do impetrante, em virtude da transposição de regime celetista para estatutário. Em razão desse ato, houve a perda de direitos à percepção de benefício previdenciário e parcelas remuneratórias a que mensalmente faz jus, sem a devida comprovação da existência de hipóteses que ressalvem a incidência da decadência administrativa nos termos do art. 54 da Lei nº 9.784/99 e sem que se pudesse afirmar, sem sombra de dúvida, tratar-se de situação



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

flagrantemente inconstitucional. 2. A instabilidade de entendimentos e o longo decurso do tempo para que a Administração tomasse providências concretas configuram circunstâncias excepcionais, que justificam a incidência dos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança na espécie, para garantir ao impetrante a permanência no regime estatutário. 3. Os valores da segurança jurídica, da boa-fé objetiva e da proteção da confiança legítima, bem como a necessidade de proteger situações consolidadas, vêm sendo utilizados para proteger a expectativa criada nos servidores já aposentados ou que reuniram os requisitos para a aposentadoria, a despeito da existência de irregularidade no ato de transposição de regime. Precedentes. 4. O caso em tela não se enquadra nas hipóteses de flagrante inconstitucionalidade, a excepcionar, nos termos da jurisprudência desta Casa, o transcurso do prazo decadencial. 5. Agravo regimental a que se nega provimento. (STF - MS: 36507 DF, Relator.: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 13/04/2023, Segunda Turma, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 09-06-2023 PUBLIC 12-06-2023) [destaquei]

TRIBUTÁRIO. APELAÇÃO CÍVEL E REEXAME NECESSÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. SENTENÇA QUE CONCEDEU A SEGURANÇA PARA DETERMINAR O PROCESSAMENTO E JULGAMENTO DA RECLAMAÇÃO ADMINISTRATIVA APRESENTADA PELOS IMPETRANTES. MANUTENÇÃO. RECLAMAÇÃO EM CONJUNTO QUE NÃO FOI RECEBIDA PELO FISCO ESTADUAL. DEFESA PRÉVIA ANTERIOR, TAMBÉM PROTOCOLADA EM CONJUNTO, QUE FOI RECEBIDA SEM QUALQUER RESSALVA QUANTO À LEGITIMIDADE. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA CONFIANÇA E SEGURANÇA JURÍDICA. LEGÍTIMA EXPECTATIVA DOS ADMINISTRADOS DE QUE A RECLAMAÇÃO EM CONJUNTO SERIA ANALISADA. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA, TAMBÉM, DOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORACIONALIDADE. BASE DA INFRAÇÃO QUE É ÚNICA, CUJO MONTANTE APURADO FOI DIVIDIDO EM PARTES IGUAIS ENTRE OS HERDEIROS. DECISÃO FINAL QUE DEVE SER ÚNICA. RECLAMAÇÃO EM CONJUNTO, PORTANTO, QUE É APTA A CUMPRIR SUA FINALIDADE. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO À ADMINISTRAÇÃO OU A TERCEIROS. "Incidência do princípio da confiança no tocante à Administração Pública, o qual se reporta à necessidade de



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

manutenção de atos administrativos, ainda que se qualifiquem como antijurídicos (o que não é o caso em exame), desde que verificada a expectativa legítima, por parte do administrado, de estabilização dos efeitos decorrentes da conduta administrativa. Princípio que corporifica, na essência, a boa-fé e a segurança jurídica. (...)" (REsp 1498719/PR, Rel. Ministro OG FERNANDES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 08/11/2017) Recurso não provido. Sentença mantida em Reexame Necessário. (TJPR - 1ª C .Cível - 0002230-45.2019.8.16 .0190 - Maringá - Rel.: DESEMBARGADOR RUY CUNHA SOBRINHO - J. 22.03 .2021) (TJ-PR - REEX: 00022304520198160190 Maringá 0002230-45.2019.8.16 .0190 (Acórdão), Relator.: Ruy Cunha Sobrinho, Data de Julgamento: 22/03/2021, 1ª Câmara Cível, Data de Publicação: 23/03/2021) [destaquei]

Pela pertinência ao caso, vale reproduzir também a conclusão a que chegou a Auditora Fiscal de Controle Externo Ana Carolina Costa no artigo "*Uma visão social dos atos administrativos sujeitos a registro pelos tribunais de contas*":

O poder-dever de a administração pública rever e anular por si própria seus atos administrativos envados de vícios se traduz no conhecido princípio da **autotutela administrativa**. Referido princípio revela-se como uma ferramenta para concretizar o princípio da legalidade, pois seu objetivo reside em restaurar a legalidade quando esta for atingida por um ato administrativo viciado. A **autotutela administrativa, entretanto, encontra limites baseados na necessidade de estabilização das relações sociais, na segurança jurídica, assim como na proteção da boa-fé**.

Ademais, quanto à segurança jurídica, não se pode perder de vista que, segundo o doutrinador Alexandre Mazza:



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

Constitui um mecanismo de **estabilização da ordem jurídica (certeza do direito)** na medida em que limita a eficácia retroativa de leis e atos administrativos, impedindo que a modificação de comandos normativos prejudique o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada (art. 5º, XXXVI, da CF). Desse modo, opera no campo do direito intertemporal, podendo ser invocada tanto em favor do particular quanto do Estado.

Fala-se na segurança jurídica como instrumento autocorretor do Estado de Direito, promovendo uma blindagem do próprio sistema (endossegurança) contra conflitos e instabilidades geradas pelas normas dentro do ordenamento.<sup>21</sup>

Nesse compasso, ainda que se entenda ilegal o cômputo do tempo do curso de formação, afigura-se no todo pertinente cogitar-se da estabilização da relação jurídica há muito concebida em prestígio a valores maiormente tutelados pelo ordenamento, como a segurança jurídica, a boa-fé do administrado, a proteção da confiança e dignidade da pessoa humana, prática, aliás, que a cada dia mais vem sendo adotada nos tribunais de contas pátrios como vigas mestras do estado democrático de direito.

Assim, mantendo a coerência com as premissas firmadas neste parecer e no Parecer nº 178/2025-GPEPSO [processo nº. 3295/2025], entende-se que, a princípio, não seria devida a anulação do Concessório de Reserva Remunerada nº 233/2020/PM-CP6, de 21.10.2020, razão pela qual o ato concessório já registrado deveria, em tese, permanecer hígido, promovendo-se, ao revés, a anulação do Ato nº

---

<sup>21</sup> Manual de Direito Administrativo / Alexandre Mazza. - 13. ed. - São Paulo: SaraivaJur, 2023, fl. 243.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

172/2022/PM-CP6, publicado no DOE em 02.12.2022, que revogou indevidamente o ato originário.

**Todavia, verifica-se, do contexto dos autos, que, tendo ocorrido o retorno da interessada à atividade para complementação do tempo de serviço, o caso em apreço demanda exame sob outra perspectiva, o que se fará a seguir.**

**1.3 Dos efeitos jurídicos já produzidos e da necessidade de convalidação do ato sob a ótica da rationalidade administrativa.**

Inicialmente, cumpre destacar que, ainda que a anulação anterior padeça de vício formal quanto à ausência de manifestação prévia dessa Corte – em razão da natureza complexa do ato concessório –, o atual cenário revela o cumprimento efetivo das condições que a Administração entendeu exigíveis para a inativação da servidora.

Uma vez já produzidos os efeitos jurídicos decorrentes da anulação do ato concessório originário, com o efetivo retorno da interessada à atividade e a consequente prestação de serviço pelo período adicional determinado pela Polícia Militar, não há dúvida de que, sob qualquer perspectiva interpretativa, foram integralmente satisfeitos os requisitos legais para a passagem à inatividade, tanto nos moldes originalmente registrados quanto à luz do novo entendimento firmado pela Administração.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

**Se, à época do ato originário, a interessada já reunia as condições que ensejaram sua transferência à inatividade - entendimento sustentado por esta procuradora em casos similares - o cumprimento do tempo adicional apenas robusteceu ainda mais o atendimento dos requisitos legais e reforçou o direito anteriormente reconhecido, afastando qualquer dúvida quanto à legitimidade da concessão.**

Sob esse prisma, a situação consolidada deve ser prestigiada em atenção aos princípios da racionalidade administrativa, eficiência e economicidade, uma vez que **o retorno ao serviço e a consequente complementação temporal produziram todos os efeitos esperados pelo órgão de origem.**

Nessas circunstâncias, impõe-se prestigiar o resultado útil do procedimento administrativo já concluído, sob pena de impor à Administração medida irrazoável e contrária aos princípios que regem sua atuação, haja vista que a insistência em revisões ou invalidações sucessivas, diante de uma situação já consolidada, seria medida incompatível com a finalidade pública do controle.

Afora isso, os princípios da racionalidade administrativa, da eficiência e da economicidade orientam a preservação dos efeitos concretos de atos que, ainda que formalmente imperfeitos, tenham alcançado a finalidade pretendida e não mais comportem reversão útil.

**O registro do novo ato concessório mostra-se, portanto, medida mais benéfica e juridicamente mais perfeita e adequada ainda, tanto para a interessada quanto para a própria Administração Pública, porquanto reflete a melhor**



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA

**das interpretações jurídicas quanto ao alcance dos requisitos legais para inativação.**

Em suma, a homologação e o registro do novo ato de reserva remunerada constituem a solução mais coerente com o ordenamento jurídico e com os princípios que regem a Administração Pública, evitando-se, por consectário, o dispêndio desnecessário de recursos públicos com a repetição de procedimentos já exauridos no plano fático e jurídico.

Ante o exposto, e considerando que a interessada cumpriu o tempo adicional exigido pela Administração, o Ministério Público de Contas opina:

2.1 seja expedida determinação ao Comando-Geral da Polícia Militar para que encaminhe à Corte o novo ato de concessão de reserva remunerada, para fins de registro;

2.3 seja expedida notificação à Polícia Militar para que, em casos futuros de anulação de atos concessórios de reserva remunerada, reforma ou pensão **já REGISTRADOS**, só promova o retorno do servidor à atividade após prévia manifestação do Tribunal de Contas, preservando-se a autoridade das decisões da Corte e evitando prejuízo aos servidores, com cientificação da Procuradoria-Geral do Estado acerca desta recomendação;

2.4 pelo encaminhamento dos autos ao Egrégio Pleno, haja vista a necessária uniformização de entendimento para situações análogas.

É o que se propõe.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DE RONDÔNIA**

**GABINETE DA PROCURADORA ÉRIKA PATRÍCIA S. DE OLIVEIRA**

Porto Velho/RO, 08 de outubro de 2025.

**ÉRIKA PATRÍCIA SALDANHA DE OLIVEIRA**

Procuradora do Ministério Público de Contas

Em 13 de Outubro de 2025



ÉRIKA PATRICIA SALDANHA DE OLIVEIRA  
PROCURADORA