



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**AgRg nos EDcl nos EDcl no AgRg nos EDcl no RECURSO ESPECIAL Nº 1.413.003 -
MG (2013/0118993-3)**

RELATOR : MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES
AGRAVANTE : ANA FLÁVIA DE AQUINO MAGALHÃES
ADVOGADO : EDUARDO MACHADO DIAS E OUTRO(S)
AGRAVADO : MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE
PROCURADOR : FILIPE DE SOUZA SICKERT E OUTRO(S)

EMENTA

ADMINISTRATIVO. SERVIDORA PÚBLICA MUNICIPAL. PROGRESSÃO POR ESCOLARIDADE. DECADÊNCIA. INSTAURAÇÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO. EXERCÍCIO DA AUTOTUTELA. ART. 54, § 2º, DA LEI Nº 9.784/99. DECADÊNCIA NÃO CONFIGURADA. RESTITUIÇÃO DE VALORES. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS Nº 282 E 356 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

1. O Tribunal *a quo* não proferiu pronunciamento, sequer implicitamente, a respeito da tese de que os valores recebidos pela servidora não podem ser restituídos. Incidente as Súmulas nº 282 e 356 do Supremo Tribunal Federal.
2. A posição jurisprudencial desta Corte Superior é no sentido de que é possível a interrupção do prazo decadencial com base no art. 54, § 2º, da Lei n. 9.784/99 desde que haja ato concreto, produzido por autoridade competente, em prol da revisão do ato administrativo identificado como ilegal, cujo prazo será fixado a partir da cientificação do interessado (cf. MS 18606/DF, Rel. Ministra ELIANA CALMON, Rel. p/ Acórdão Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 28/06/2013; MS 12.286/DF, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 11/03/2014).
3. Agravo regimental não provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos esses autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas, o seguinte resultado de julgamento:

"A Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

A Sra. Ministra Assusete Magalhães, os Srs. Ministros Humberto Martins, Herman Benjamin e Og Fernandes votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Mauro Campbell Marques.

Brasília (DF), 09 de dezembro de 2014.

MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES , Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

**AgRg nos EDcl nos EDcl no AgRg nos EDcl no RECURSO ESPECIAL Nº 1.413.003 -
MG (2013/0118993-3)**

RELATOR : MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES
AGRAVANTE : ANA FLÁVIA DE AQUINO MAGALHÃES
ADVOGADO : EDUARDO MACHADO DIAS E OUTRO(S)
AGRAVADO : MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE
PROCURADOR : FILIPE DE SOUZA SICKERT E OUTRO(S)

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES (Relator):

Trata-se de agravo regimental interposto por ANA FLÁVIA DE AQUINO MAGALHÃES contra decisão monocrática, de minha relatoria, que negou seguimento ao recurso especial.

O aludido *decisum* é assim ementado (fl. 825):

AGRAVO REGIMENTAL. JUÍZO DE RETRATAÇÃO. ADMINISTRATIVO. SERVIDORA PÚBLICA MUNICIPAL. PROGRESSÃO POR ESCOLARIDADE. DECADÊNCIA. INSTAURAÇÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO. EXERCÍCIO DA AUTOTUTELA. ART. 54, § 2º, DA LEI Nº 9.784/99. DECADÊNCIA NÃO CONFIGURADA. RECURSO ESPECIAL A QUE SE NEGA SEGUIMENTO.

Houve a integração do julgado (fls. 875/877):

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OMISSÃO. OCORRÊNCIA. INTEGRAÇÃO DO JULGADO. ADMINISTRATIVO. SERVIDORA PÚBLICA MUNICIPAL. PROGRESSÃO POR ESCOLARIDADE. NULIDADE. PLEITO PARA QUE NÃO SEJA RESTITUÍDO OS VALORES INDEVIDAMENTE RECEBIDOS. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA Nº 282 E Nº 356/STF. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO ACOLHIDOS, SEM EFEITOS INFRINGENTES.

Embargos de declaração rejeitados (fls. 904/907).

No presente recurso, sustenta-se que a matéria relativa à restituição de valores foi prequestionada, bem como que a instauração de processo administrativo não suspende o prazo da decadência administrativa, nos termos do artigo 207 do Código Civil.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Pugna, por fim, a reconsideração da decisão, em juízo de retratação, ou a remessa do presente recurso ao órgão colegiado.

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg nos EDcl nos EDcl no AgRg nos EDcl no RECURSO ESPECIAL Nº 1.413.003 - MG (2013/0118993-3)

EMENTA

ADMINISTRATIVO. SERVIDORA PÚBLICA MUNICIPAL. PROGRESSÃO POR ESCOLARIDADE. DECADÊNCIA. INSTAURAÇÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO. EXERCÍCIO DA AUTOTUTELA. ART. 54, § 2º, DA LEI Nº 9.784/99. DECADÊNCIA NÃO CONFIGURADA. RESTITUIÇÃO DE VALORES. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS Nº 282 E 356 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

1. O Tribunal *a quo* não proferiu pronunciamento, sequer implicitamente, a respeito da tese de que os valores recebidos pela servidora não podem ser restituídos. Incidente as Súmulas nº 282 e 356 do Supremo Tribunal Federal.
2. A posição jurisprudencial desta Corte Superior é no sentido de que é possível a interrupção do prazo decadencial com base no art. 54, § 2º, da Lei n. 9.784/99 desde que haja ato concreto, produzido por autoridade competente, em prol da revisão do ato administrativo identificado como ilegal, cujo prazo será fixado a partir da cientificação do interessado (cf. MS 18606/DF, Rel. Ministra ELIANA CALMON, Rel. p/ Acórdão Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 28/06/2013; MS 12.286/DF, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 11/03/2014).
3. Agravo regimental não provido.

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES (Relator):

O presente agravo regimental não merece lograr êxito.

Ab initio, afasto a preliminar de conhecimento levantada pelo Ministério Público Federal, visto que, nos termos da Súmula nº 390 do Superior Tribunal de Justiça, "*nas decisões por maioria, em reexame necessário, não se admitem embargos infringentes*".

Não encontro razões para reformar o posicionamento já manifestado, eis que o decidido reflete a melhor orientação desta Corte Superior. Senão vejamos.

- Da ausência de prequestionamento:

O conhecimento da matéria trazida à esta Corte, por meio de recurso especial, pressupõe a ocorrência de prévio questionamento realizado na origem, isto é, efetivo juízo de valor sobre o tema objeto das razões recursais.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Na espécie, da leitura do voto vencedor, observa-se que o Tribunal *a quo* não proferiu pronunciamento, sequer implicitamente, a respeito da tese de que os valores recebidos pela servidora não poderiam ser restituídos.

Ressalto que, ao opor o recurso aclaratório na origem, em extensa petição, ao invés de a parte insistir na omissão quanto ao ponto, buscou, em verdade, a rediscussão da matéria já decidida e encartada nos autos, o que levou à rejeição dos embargos. Não há fundamentação naquele recurso quanto a omissão do acórdão sobre o tema, embora haja no fim da peça, o pedido para que *"seja reconhecida a boa-fé da servidora isentando-a da devolução das parcelas recebidas"* (fl. 340).

Mesmo no recurso especial, ao invocar a violação do artigo 535 do CPC, apenas argumentou que não houve manifestação da origem quantos aos itens "A" a "N" elencados naquele aclaratório, transcrevo:

- A - Que seja demonstrado se existe nos autos, lista de presença da Autora perante o Município dando conta de que a Embargante frequentou o citado curso durante a semana, faltando ao trabalho.
- B - Se existe nos autos demonstração de corte de ponto da Embargante, com restituição ao erário por ter a Embargante faltado ao serviço para frequentar o citado curso de especialização.
- C - Se existe nos autos prova de declaração de inidoneidade do certificado apresentado pela Embargante, com indicação do documento. Se o Município tem competência para declarar inidoneidade de certificado expedido por instituição de ensino credenciada pelo MEC.
- D - Se existe nos autos prova de que a Embargante não frequentou o citado curso.
- E - Que seja demonstrada a existência nos autos de declaração do Ministério da Educação sobre eventual falsidade no certificado da Autora ora Embargante.
- F - E mais, se no processo administrativo houve participação da instituição de ensino que ministrou o curso da Embargante.
- G - O Município de Belo Horizonte tem competência para questionar a veracidade de certificado de especialização expedido por instituição de ensino credenciada pelo MEC?
- H - Se ao negar validade de um certificado chancelado pela União Federal através do MEC o Município não estaria invadindo seara de competência exclusiva de órgão público federal?
- I - Onde consta nos autos, com indicação da peça, notificação do Município à Requerida advertindo-a quanto à posição do município sobre suposta inidoneidade do curso de especialização da Requerida.
- J - Onde consta nos autos, com indicação da peça, que o curso da Autora foi ministrado na modalidade à distância.
- K - Por que o Município tem o direito de desqualificar ou declarar a falsidade



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ideológica do certificado da Autora ora Embargante, pelo fato de a FIJ ter sido credenciada para ofertar cursos na modalidade à distância, através da Portaria MEC 1.617 de 13/05/2005?

L - Podem meros indícios de desqualificar ou declarar a falsidade ideológica de certificado legitimado pelo MEC através de ato jurídico perfeito, e inclusive revalidado pelo próprio Município?

M - Tomando por base do nosso sistema federativo podemos afirmar que existe hierarquia dos atos praticados pelo Poder Público municipal e atos praticados pelo Poder Público federal?

N - A título de pré-questionamento se a servidora agiu com má-fé na obtenção da progressão por escolaridade.

Relembro, outrossim, que as respostas das indagações levantadas pela parte são desinfluentes, visto que o magistrado encontrou, de acordo com o seu livre convencimento, fundamento suficiente para decidir a controvérsia (cf. EDcl no AgRg no AREsp 195.246/BA, Rel. Min. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, DJe 04/02/2014; AgRg no AREsp 107.884/RS, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, DJe 16/05/2013).

Impõe-se, desse modo, o não conhecimento do recurso especial por ausência de prequestionamento, nos termos das Súmulas nº 282 – *"É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada"* – e nº 356/STF – *"O ponto omissso da decisão, sobre o qual não foram opostos embargos declaratórios, não pode ser objeto de recurso extraordinário, por faltar o requisito do prequestionamento"*.

- Da inexistência de decadência administrativa.

Não há decadência do direito de a Administração Pública anular ato de progressão de servidora pública municipal, eivado de ilegalidade, quando instaurado, dentro do prazo de cinco anos, o competente processo administrativo. Com efeito, se configurado o exercício da autotutela pela Administração Pública, i.e. com a instauração do processo administrativo, não há falar em decadência.

A posição jurisprudencial desta Corte Superior, com efeito, é no sentido de que é possível a interrupção do prazo decadencial com base no art. 54, § 2º, da Lei n. 9.784/99 desde que haja ato concreto, produzido por autoridade competente, em prol da revisão do ato administrativo identificado como ilegal, cujo prazo será fixado a partir da identificação do



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

interessado (cf. MS 18606/DF, Rel. Ministra ELIANA CALMON, Rel. p/ Acórdão Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 10/04/2013, DJe 28/06/2013; MS 12.286/DF, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 26/02/2014, DJe 11/03/2014).

A esse respeito, confira o explicativo voto proferido pelo e. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA SEÇÃO, no Mandado de Segurança nº 18.707/DF, publicado em 07 de fevereiro de 2014:

5. (...) embora a Administração Pública esteja adstrita à observância do princípio da legalidade, *ex vi* do art. 37 da Constituição Federal, seus atos devem se ater, igualmente, a outros princípios constitucionais, notadamente o da segurança jurídica, corolário do Estado Democrático de Direito, como se sabe e amiúde se proclama

6. Dest'arte, depreende-se que a aplicação do instituto da decadência em relação ao direito da Administração Pública de invalidar seus atos, ainda que eventualmente eivados de nulidade, encontra amparo na Constituição da República e no sistema das garantias subjetivas.

7. Deveras, se por um lado a Administração tem, por força do princípio da legalidade, o dever de invalidar atos viciados, podendo fazê-lo por iniciativa própria ou por determinação judicial, por outro lado é de se considerar que o restabelecimento da legalidade deve ser operado sem afetar a segurança jurídica, pois, caso contrário, sob o pretexto de se corrigir uma ilegalidade, estar-se-ia perpetrando uma outra ofensa ao ordenamento jurídico, qual seja, a violação da segurança jurídica das pessoas.

8. Com efeito, a possibilidade de a Administração Pública revisar seus atos a qualquer tempo, ainda que sob a invocação do princípio da legalidade e da supremacia do interesse público, ofende a segurança jurídica e a própria moralidade administrativa, porquanto permite que o particular seja surpreendido pela invalidação de um ato, muitos anos depois de sua prática; neste caso, mais de 8 anos após a sua edição.

9. A permissão de indefinida revisão ou revogação dos atos pela Administração Pública encerra perigo para a própria estabilidade das relações sociais, sendo os princípios da confiança e da segurança jurídica componentes da própria ética jurídica; é por tal razão que, no ordenamento jurídico brasileiro, a prescritibilidade é a regra, e a imprescritibilidade a exceção, somente atuando em casos prévia e expressamente definidos.

10. A esse respeito, calha citar lição lapidar do Professor CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO:

O Direito propõe-se a ensinar uma certa estabilidade, um mínimo de certeza na regência da vida social. Daí o chamado princípio da segurança jurídica, o qual, bem por isso, se não é o mais importante



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

dentre todos os princípios gerais de Direito, é, indisputavelmente, um dos mais importantes entre eles. Os institutos da prescrição, da decadência, da preclusão (esfera processual), do usucapião, da irretroatividade da lei, do direito adquirido, são expressões concretas que bem revelam esta profunda aspiração à estabilidade, à segurança, conatural ao Direito. Tanto mais porque inúmeras dentre as relações compostas pelos sujeitos de direito constituem-se em vista do porvir e não apenas da imediatidade das situações, cumpre, como inafastável requisito de um ordenado convívio social, livre de abalos repentinos ou surpresas desconcertantes, que haja uma estabilidade nas situações destarte constituídas (Curso de Direito Administrativo, São Paulo, Malheiros, 2010, p. 124).

11. Nessa esteira, firme em que o princípio da legalidade somente tem prevalência sobre o da proteção da confiança quando o administrado obtém vantagem por meios ilícitos, a jurisprudência desta Corte assentou a orientação de que, após a edição da Lei 9.784/99, a invalidação dos atos administrativos sujeita-se ao prazo decadencial, nos exatos termos do art. 54 do referido diploma legal. A propósito:

MANDADO DE SEGURANÇA. MILITAR ANISTIADO. INSTAURAÇÃO DE PROCESSO DE REVISÃO. DECADÊNCIA. ART. 54 DA LEI 9.784/99. ORDEM CONCEDIDA.

1. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé e considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato (artigo 54, caput, e parágrafo 2o. da Lei 9.784/99).

2. Instaurado o processo de revisão de anistiado político após decorridos mais de sete anos da sua concessão e quase seis anos de recebimento da prestação mensal, permanente e continuada, resta consumado o prazo decadencial de que cuida o artigo 54 da Lei 9.784/99.

3. Conquanto se admita que o controle externo, oriundo dos Poderes Legislativo e Judiciário, não esteja sujeito a prazo de caducidade, o controle interno o está, não tendo outra função o artigo 54 da Lei 9.784/99 que não a de impedir o exercício abusivo da autotutela administrativa, em detrimento da segurança jurídica nas relações entre o Poder Público e os administrados de boa-fé, razão pela qual não poderia a Administração Pública, ela mesma, rever o ato de anistia concedida há mais de cinco anos.

4. *Ordem concedida* (MS 15.346/DF, Rel. Min. HAMILTON CARVALHIDO, DJe 03.12.2010).

12. O citado art. 54 da Lei 9.784/99 prevê um prazo decadencial de 5 anos para que a Administração anule os atos que gerem efeitos favoráveis aos seus destinatários, *in verbis*:

Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

má-fé.

13. Dessa forma, a estabilidade do tempo consoma a situação fática administrativa, motivo pelo qual, após o transcurso do referido prazo decadencial quinquenal sem que ocorra o desfazimento do ato, prevalece a segurança jurídica em detrimento da legalidade da atuação administrativa. Acerca dessa questão, convém trazer novamente à baila as sábias palavras do Professor CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO:

Finalmente, vale considerar que um dos interesses fundamentais do Direito é a estabilidade das relações constituídas. É a pacificação dos vínculos estabelecidos a fim de se preservar a ordem. Este objetivo importa muito mais no direito administrativo do que no direito privado. É que os atos administrativos têm repercussão mais ampla, alcançando inúmeros sujeitos, uns direta, e outros indiretamente, como observou Seabra Fagundes. Interferem com a ordem e estabilidade das relações sociais em escala muito maior.

Daí que a possibilidade de convalidação de certas situações - noção antagônica à de nulidade em seu sentido corrente - tem especial relevo no direito administrativo.

Não brigam com o princípio da legalidade, antes atendem-lhe o espírito, as soluções que se inspirem na tranquilização das relações que não comprometem insuprivelmente o interesse público, conquanto tenham sido produzidas de maneira inválida. É que a convalidação é uma forma de recomposição da legalidade ferida.

Portanto, não é repugnante ao direito administrativo a hipótese de convalidação dos atos inválidos (Curso de Direito Administrativo, São Paulo, Malheiros, 2010, p. 477).

14. [...]

15. Primeiramente, cumpre enfatizar que, tratando-se de prazo decadencial, não há que se falar em suspensão ou interrupção do prazo. Entretanto, da leitura do citado dispositivo, constata-se que a Lei 9.784/99 adotou um critério amplo para a configuração do exercício do dever de anular os atos administrativos, bastando uma medida de autoridade que implique impugnação do ato.

16. Por sua vez, o art. 10., § 2o., III da mesma lei, define autoridade como sendo *o servidor ou agente público dotado de poder de decisão*.

17. Dessa forma, a impugnação que se consubstancia como exercício do dever de anular os atos administrativos deve ser aquela realizada pela autoridade com poder de decidir sobre a anulação do ato. Além disso, somente os procedimentos que importem impugnação formal e direta à validade do ato, assegurando ao interessado o exercício da ampla defesa e do contraditório, é que afastam a configuração da inércia da Administração.

Dito isso, é de se ver que a leitura do artigo 54 Lei n. 9.784/99, sem o seu parágrafo segundo, tal como pretendido pela parte recorrente, é incompleta, sem serventia.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Inocorrente, desse modo, a decadência do direito de a Administração Municipal anular à progressão funcional concedida.

Mantenho *in totum* os fundamentos já lançados.

Com essas considerações, NEGO PROVIMENTO ao AGRAVO REGIMENTAL.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2013/0118993-3 **AgRg nos EDcl nos EDcl no AgRg nos EDcl no
REsp 1.413.003 /
MG**

Números Origem: 10024112279005002 10024112279005003 10024112279005005 10024112279005006
2279005612011

PAUTA: 09/12/2014

JULGADO: 09/12/2014

Relator

Exmo. Sr. Ministro **MAURO CAMPBELL MARQUES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. CARLOS EDUARDO DE OLIVEIRA VASCONCELOS

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : ANA FLÁVIA DE AQUINO MAGALHÃES
ADVOGADO : EDUARDO MACHADO DIAS E OUTRO(S)
RECORRIDO : MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE
PROCURADOR : FILIPE DE SOUZA SICKERT E OUTRO(S)

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Servidor
Público Civil - Regime Estatutário - Promoção / Ascensão

AGRAVO REGIMENTAL

AGRAVANTE : ANA FLÁVIA DE AQUINO MAGALHÃES
ADVOGADO : EDUARDO MACHADO DIAS E OUTRO(S)
AGRAVADO : MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE
PROCURADOR : FILIPE DE SOUZA SICKERT E OUTRO(S)

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"A Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

A Sra. Ministra Assusete Magalhães, os Srs. Ministros Humberto Martins, Herman Benjamin e Og Fernandes votaram com o Sr. Ministro Relator.