



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

ADVOCACIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Procedência: Polícia Militar de Minas Gerais e Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais**Parecer:** AGE/CJ nº 16.126/2019**Data:** 05 de setembro de 2019**Classificação temática:** Militares do Estado. Regime Jurídico dos Militares do Estado. Servidor Público. Aposentadoria. Tempo de Serviço.**Precedente:** NOTAS JURÍDICAS AGE/NAJ nº 1.535/2017 e nº 1.684/2018. PARECERES JURÍDICOS AGE/CJ nº 6.266/1980, nº 6.984/1986, nº 7.228/1988, nº 7.618/1989, nº 7.739/1990, nº 8.697/1993, nº 8.793/1994, nº 8.974/1994, nº 10.380/1999 e nº 12.588/2002, nº 15.738/2016, nº 15.750/2016, nº 15.851/2017, nº 15.998/2018 e nº 16.012/2018.**Ementa:**

MILITARES DO ESTADO. CERTIDÕES DE TEMPO DE SERVIÇO EXPEDIDAS PELA PCMG, COM BASE EXCLUSIVAMENTE EM PROCESSO DE JUSTIFICAÇÃO JUDICIAL. GUARDAS MIRINS DE ASSOCIAÇÕES PRIVADAS E DE PREFEITURAS MUNICIPAIS. INEXISTÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PERANTE O ESTADO DE MINAS GERAIS. AVERBAÇÃO DE TEMPO DE SERVIÇO NA PMMG E NO CBMMG. ATOS ADMINISTRATIVOS ILEGAIS. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGAL, PARA EXERCÍCIO DO PODER-DEVER DE AUTOTUTELA ADMINISTRATIVA, COM VISTAS À INVALIDAÇÃO DOS ATOS.

Inexistindo a comprovação inequívoca da prestação de serviços perante a PCMG, esse órgão não poderia ter emitido certidões de tempo de serviço em favor dos interessados, cabendo, inclusive, a instauração de processo administrativo disciplinar, no âmbito da Corregedoria Geral da Polícia Civil, para apurar eventual infração praticada pelos servidores responsáveis, pelo que se sugere a remessa de cópia da presente Nota Jurídica e dos documentos que instruem o expediente para aquela unidade administrativa.

Além disso, caberá à Polícia Civil de Minas Gerais instaurar os devidos processos administrativos, com vistas à declaração de nulidade das certidões de tempo de serviço/contribuição expedidas de forma ilegal, para fins de assegurar aos interessados o exercício do contraditório e da ampla defesa, colhendo os elementos probatórios necessários à conclusão pela boa-fé ou pela má-fé de cada beneficiário, no que diz respeito à emissão de tais certidões; e, uma vez finalizados os processos, caberá à PCMG remeter, com urgência, as respectivas cópias para as instituições militares.

Concomitantemente, caberá à PMMG e ao CBMMG instaurar, com fulcro no Ofício PCMG/DAPP-SCV nº 73/2018 e no Ofício PCMG/DAPP-SCV nº 101/2018, em que a PCMG esclareceu as razões da ilegalidade das certidões de tempo de serviço expedidas, os devidos processos administrativos, nos termos da Lei Estadual nº 14.184/2002 e da Resolução SEPLAG nº 37/2005, com vistas à invalidação/anulação dos atos de averbação de tempo de serviço praticados há menos de 5 (cinco) anos (e dos atos administrativos deles decorrentes), independentemente da boa-fé ou má-fé do beneficiário; buscando, antes da decisão final, a confirmação da declaração de nulidade das certidões ilegais pela PCMG.

Quanto aos atos administrativos de averbação de tempo de serviço praticados há mais de 5 (cinco) anos, sugere-se aguardar a conclusão dos processos administrativos instaurados na PCMG, já que, nesta hipótese, o exercício da autotutela administrativa pela PMMG e pelo CBMMG dependerá não só da declaração de nulidade das certidões ilegais, mas também de haver sido apurada a má-fé dos beneficiários quanto à emissão das referidas certidões.

NOTA JURÍDICA**RELATÓRIO**

1. Trata-se do **Ofício PMMG/DRH/CAP/SCTT nº 18/2018**, enviado via SEI[1], por meio do qual o Comandante-Geral da PMMG e o Comandante-Geral do CBMMG solicitam o posicionamento da Advocacia Geral do Estado sobre diversas questões referentes ao Ofício PCMG/DAPP-SCV nº 43/2018, no qual o Diretor de Administração e Pagamento de Pessoal da Polícia Civil de Minas Gerais requereu às instituições militares a devolução de certidões de tempo de serviço relacionadas à “Guarda Mirim”, expedidas por esse órgão com base em processo judicial de justificação, por haver identificado inconsistências nos documentos dessa natureza.

2. De sua leitura, extrai-se que: **a)** entre os 688 normas constantes da relação elaborada pela PCMG, foram identificados 488 servidores da PMMG e 88 servidores do CBMMG; **b)** em virtude de as certidões solicitadas pela PCMG integrarem os processos de averbação de tempo de serviço, e, em razão de a grande maioria dos casos se relacionarem a militares que já se encontram na reserva, não haveria como devolver os documentos; **c)** em resposta aos questionamentos formulados pela PMMG e pelo CBMMG, a Polícia Civil de Minas Gerais teria reconhecido que: no passado, emitiu certidões de tempo de serviço em favor de indivíduos que nunca possuíram vínculo com a instituição; tais certificações indevidas foram fundadas tão somente em processo de justificação judicial, sem amparo documental, procedimento que sabidamente não vincula, *per se*, a Administração Pública; as certidões expedidas carecem de validade, pela ausência de comprovação da prestação de serviço perante aquele órgão público, devendo ocorrer a sua anulação; **d)** ocorre que a averbação de tempo de serviço das atividades de “Guarda Mirim” vinha sendo realizada pelas instituições militares nos termos da legislação vigente, por se tratar de tempo de serviço público quando regularmente atestado em Certidão de Tempo de Serviço; **e)** assim, a anulação do tempo de serviço poderá desencadear consequências graves no âmbito institucional, implicando o retorno de militares para o serviço ativo, bem como anulações de promoções e vantagens concedidas, com possíveis devoluções pecuniárias ao erário, e alteração do quadro de promoções de Praças e Oficiais. Assim, requerem um posicionamento da Advocacia Geral do Estado sobre os seguintes questionamentos:

- a) o ofício emitido pela PCMG é documento hábil para promover a “anulação” de todas as certidões expedidas anteriormente pelo próprio Órgão, mesmo que essas tenham sido lastreadas por processos de justificação?
- b) caso a resposta a questão anterior seja positiva, as certidões anuladas pela PCMG devem ensejar a anulação dos atos de averbação de tempo de serviço?
- c) em caso de anulação dos atos de averbação, esta implicará em efeitos pecuniários, com devolução ao erário para todos os casos?
- d) em caso de anulação das averbações, considerando o prazo decadencial previsto na legislação, quais seriam os efeitos jurídicos dos atos decorrentes da averbação para os militares, nas seguintes situações:
- 1) inativos com certidões averbadas há mais de 5 anos;
 - 2) para os militares inativos com certidões averbadas com menos de 5 anos;
 - 3) para os militares ativos com certidões averbadas há mais de 5 anos;
 - 4) e, finalmente para os militares da ativa com certidões averbadas a menos de 5 anos.

3. O expediente foi instruído com os seguintes documentos:

- a)** Ofício PCMG/DAPP-SCV nº 43/2018 (1024418), por meio do qual o Diretor de Administração e Pagamento de Pessoal da Polícia Civil de Minas Gerais informou às unidades administrativas da PMMG, do CBMMG e da SEPLAG que foram identificadas inconsistências nas certidões de tempo de serviço relacionadas à “Guarda-Mirim”, expedidas com base em processo judicial de justificação, e solicitou a devolução dos documentos dessa natureza[2];
- b)** cópia da Informação nº 001/ARQUIVO/DAPP/2018 (1024369), contendo relação de pastas de justificativas judiciais de “Guarda Mirim”, conforme planilha anexa, com o total de 688 nomes digitados, os quais foram relacionados com base nos documentos encontrados no arquivo daquela Diretoria;
- c)** Ofício CBMMG/DRH nº 964/2018 (1174513), no qual o Diretor de Recursos Humanos do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais esclareceu que, entre os nomes apresentados na listagem, haveria oitenta e sete militares da instituição, que tiveram averbadas, em seus registros funcionais, certidões emitidas em seu favor, sendo contado o tempo de serviço para a concessão de vantagens e para a transferência para a reserva remunerada, o que torna inviável a devolução dos documentos solicitados, colocando-se à disposição para o envio de cópias, e solicitou informações sobre as inconsistências apontadas, especialmente sobre a validade das certidões, o tempo de serviço especificado e o vínculo dos militares com a PCMG em função das atividades exercidas na extinta “Guarda-Mirim”;
- d)** cópia da relação de militares do CBMMG com certidões referentes à extinta “Guarda-Mirim” (1176592);
- e)** Ofício PCMG/DAPP-SCV nº 73/2018 (1276801), no qual o Diretor de Administração e Pagamento da Polícia Civil de Minas Gerais prestou os seguintes esclarecimentos: **1-** a certificação de tempo de serviço ocorre regularmente em favor de indivíduos que mantiveram relação de trabalho com a PCMG, por intermédio da “Guarda Mirim” propriamente dita, relação esta lastreada em assentos funcionais e outros suportes documentais arquivados nesta Diretoria de Administração e Pagamento de Pessoal - DAPP; **2-** durante rotinas de correição interna, contudo, restou constatado que a DAPP, no passado, emitiu certidões de tempo de serviço em favor de indivíduos que nunca possuíram vínculo com a PCMG; **3-** tais certificações indevidas foram fundadas tão somente em processo de justificação judicial, sem amparo documental, procedimento que sabidamente não vincula, *per se*, a Administração Pública, a teor dos artigos 861 e seguintes da Lei Federal nº 5.869/1973, bem como da Nota Técnica nº 7/2018/SCAP/DCAC/AJ da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG); **4-** as certidões de tempo de serviço expedidas carecem de validade, uma vez que não foram identificados, nos arquivos daquela

Diretoria, a comprovação de prestação de serviço à PCMG, devendo, portanto, decorrer a devida anulação, a título de autotutela desta unidade administrativa; 5- constatou-se que situações dessa natureza ocorreram porque o nome “Guarda Mirim” era utilizado indistintamente por prefeituras e associações privadas, geralmente de cunho assistencialista, sem participação da PCMG ou do Estado de Minas Gerais;

f) Ofício PMMG/DRH/CAP/SCTT nº 6/2018 (1471593), no qual a Seção de Contagem de Tempo e Taxação do CAP-PMMG informou ter encaminhado, em 13.08.2018, fisicamente, para a Diretoria de Administração e Pagamento de Pessoal da PCMG, o Ofício nº 61/18/CAP/DRH, contendo a relação dos servidores da PMMG com certidões de contagem de tempo da extinta “Guarda Mirim”;

g) Ofício PCMG/SPGF/DAPP/SCV nº 101/2018 (1925799), no qual Diretor de Administração e Pagamento da Polícia Civil de Minas Gerais prestou os seguintes esclarecimentos: **1-** a certificação de tempo de serviço ocorre regularmente em favor de indivíduos que mantiveram relação de trabalho com a PCMG, por intermédio da “Guarda Mirim” propriamente dita, relação esta lastreada em assentos funcionais e outros suportes documentais arquivados nesta Diretoria de Administração e Pagamento de Pessoal - DAPP; **2-** durante rotinas de correição interna, contudo, restou contactado que a DAPP, no passado, emitiu certidões de tempo de serviço em favor de indivíduos que nunca possuíram vínculo com a PCMG; **3-** tais certificações indevidas foram fundadas tão somente em processo de justificação judicial, sem amparo documental, procedimento que sabidamente não vincula, *per se*, a Administração Pública, a teor dos artigos 861 e seguintes da Lei Federal nº 5.869/1973, bem como da Nota Técnica nº 7/2018/SCAP/DCAC/AJ da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG); **4-** as certidões de tempo de serviço expedidas carecem de validade, uma vez que não foram identificados, nos arquivos daquela Diretoria, a comprovação de prestação de serviço à PCMG, devendo, portanto, decorrer a devida anulação, a título de autotutela desta unidade administrativa; **5-** constatou-se que situações dessa natureza ocorreram porque o nome “Guarda Mirim” era utilizado indistintamente por prefeituras e associações privadas, geralmente de cunho assistencialista, sem participação da PCMG ou do Estado de Minas Gerais; **6-** informaram-se equivocadamente os nomes dos servidores ADEILSON LUIZ DA SILVA (CPF 857.446.896-72) e ADEILSON LUIZ DA SILVA (CPF 861.093.166-87), sendo os nomes corretos ADEILTON PEREIRA DOS SANTOS (CPF 857.446.896-72) e ADELICIO DE OLIVEIRA CRUZ (CPF 861.093.166-87).

4. Diante da relevância da matéria, o Procurador do Estado Robson Bicalho de Almeida Júnior encaminhou o expediente, por meio do Ofício PMMG/AGE nº 6/2018 (2397275), para apreciação da Consultoria Jurídica/AGE.
5. A Consultoria Jurídica/AGE, por sua vez, solicitou à SEPLAG, por e-mail, o envio da Nota Técnica nº 7/2018/SCAP/DCAC/AJ[3], que foi acostada ao expediente (2585213), sendo este distribuído para análise do Núcleo de Assessoramento Jurídico/AGE.
6. É o relatório, no que interessa.

FUNDAMENTAÇÃO

7. Antes de mais nada, há que se salientar que o Núcleo de Assessoramento Jurídico da Advocacia Geral do Estado (NAJ/AGE) foi criado pelo Decreto Estadual nº 46.748, de 30 de abril de 2015, com o objetivo de exercer a orientação técnica das Assessorias Jurídicas das Secretarias de Estado, das Procuradorias de Autarquias e Fundações e do próprio órgão de assessoramento jurídico do Centro de Serviços Compartilhados – CSC.
8. De acordo com o referido Decreto, o NAJ passou a integrar a Consultoria Jurídica da Advocacia Geral do Estado (§1º do artigo 1º), estando a ela tecnicamente subordinado. Tal subordinação, prevista inclusive no artigo 7º-B da Lei Complementar Estadual nº 83, de 28 de janeiro de 2005 (com as alterações introduzidas pela Lei Complementar Estadual nº 112, de 13 de janeiro de 2010)[4], impõe que a atuação do Núcleo de Assessoramento Jurídico se restrinja aos aspectos essencialmente legais do procedimento.
9. Em verdade, desde o ano de 1936, quando a Lei Estadual nº 157 foi editada[5], passando pelas reorganizações ocorridas em 1977[6], 1993[7], 2004[8] e 2005[9], até os dias atuais, em que a integração da Advocacia Geral do Estado à estrutura orgânico-administrativa do Estado de Minas Gerais foi novamente ressaltada pela Lei Estadual nº 22.257, de 27 de julho de 2016, a Consultoria Jurídica da Advocacia Geral do Estado só faz prestar assistência jurídica e se incumbir das atividades de advocacia **consultiva** dos órgãos da Administração Direta e das entidades da Administração Indireta, dando **pareceres** em consultas a ela direcionadas e orientando as atividades de consultoria e assessoramento jurídico nas Secretarias de Estado, órgãos autônomos, autarquias e fundações.
10. É o que também se observa do artigo 7º da Resolução AGE nº 27, de 2 de outubro de 2015, que fixou as competências das Procuradorias Especializadas da Advocacia-Geral do Estado (AGE), das Advocacias Regionais (ARE), da Assessoria do Advogado-Geral do Estado (ASSAGE) e da Consultoria Jurídica (CJ)[10].
11. A reforçar tais competências da Consultoria Jurídica e do próprio Núcleo de Assessoramento Jurídico, citem-se os artigos 5º e 6º da recém editada Resolução AGE nº 26, de 23 de junho de 2017[11]. Por integrar a Consultoria Jurídica, o Núcleo de Assessoramento Jurídico não pode se afastar das competências fixadas nas Resoluções AGE nº 26, de 2017, e nº 27, de 2015 (com a redação que lhe atribuiu a Resolução AGE nº 33, de 2015), e no próprio Decreto Estadual nº 46.748, de 2015.

12. Disso resulta que incumbe ao Núcleo de Assessoramento Jurídico (NAJ) da Advocacia Geral do Estado, composto pelo Núcleo de Administração Direta (NAD) e pelo Núcleo de Autarquias e Fundações (NAF), prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo interferir na conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração Pública, tampouco analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, econômico-financeira e orçamentária.
13. Antes de entrar na discussão relativa às indagações formuladas pela Polícia Militar de Minas Gerais e pelo Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais, no **Ofício PMMG/DRH/CAP/SCTT nº 18/2018**, cumpre registrar algumas teses já consolidadas na Consultoria Jurídica, as quais foram sublinhadas pela Procuradora do Estado Rafaella Barbosa Leão, em estudo prévio, a fim de manter a coerência nas manifestações jurídicas e de evitar o risco de contrariar os posicionamentos sustentados pela Advocacia Geral do Estado.
14. A nobre colega, examinando atentamente os Pareceres e as Notas Jurídicas da Consultoria Jurídica/AGE, destacou, em primeiro lugar, que a justificação judicial não possui o condão de declarar a existência de relação jurídica entre servidor e o Estado, nem tem força vinculante contra a Administração Pública, a qual pode rejeitar essa prova, por inadequada, ou preterir-la diante da existência de outra, de natureza documental (Parecer Jurídico AGE/CJ nº 8.793/1994).
15. Com efeito, esclareça-se que a justificação é um processo autônomo com o objetivo de produção de prova oral (testemunhal), que pode ou não ser utilizada em outro processo judicial, convencionalmente chamado de processo principal. Esse instituto era disciplinado nos artigos 861 a 866 do Código de Processo Civil de 1973, que a incluía entre as ações cautelares típicas ou nominadas, não obstante a doutrina nacional considerar que ela não tem qualquer natureza cautelar, sendo tratada como um procedimento de jurisdição voluntária. Daniel Amorim Assumpção Neves^[12] ensina que: *“a natureza de jurisdição voluntária do processo de justificação é derivada da ausência de cognição a respeito de qualquer direito material que venha a ser protegido pelo processo, pois simplesmente se produz a prova testemunhal, desde que ela seja útil e possível”*; *“a prova testemunhal produzida no processo de justificação não se transforma em prova documental, de modo a perder a sua natureza ora, interpretação possível de ser extraída do art. 861 do CPC pelo leitor menos atento”*; *“a prova que nasce oral manterá essa natureza para todo o sempre, quer seja utilizada em procedimento administrativo, quer em processo judicial posterior”*. Além do mais, verifica-se que o artigo 866, parágrafo único, do CPC/1973 prevê que, na sentença, o juiz não se pronunciará sobre o mérito da prova, limitando-se a verificar se foram observadas as formalidades legais, nada mais. Isso, aliado ao disposto no artigo 4º do CPC/1973, faz com que seja uníssono na doutrina o entendimento de que não cabe ao juiz apreciar a aptidão da prova em demonstrar a existência de relação jurídica ou a veracidade do fato alegado pelo autor^[13].
16. São inúmeras manifestações jurídicas já elaboradas no âmbito da Advocacia Geral do Estado, a exemplo dos Pareceres Jurídicos AGE/CJ nº 6.266/1980, nº 6.984/1986, nº 7.228/1988, nº 7.618/1989, nº 7.739/1990, nº 8.697/1993, nº 8.974/1994, nº 10.380/1999 e nº 12.588/2002, datados desde a década de 80, posicionando-se no sentido que a prova produzida no processo de justificação é suscetível de apreciação pela Administração Pública e não possui força vinculante, pois a sentença proferida em tal ação não é mandamental.
17. Inclusive consta do Ofício PCMG/DAPP-SCV nº 43/2018 que, desde novembro de 2017, a Diretoria de Administração e Pagamento de Pessoal da Polícia Civil de Minas Gerais não expede mais certidão de tempo de serviço baseada em processo de justificação.
18. Em segundo lugar, a nobre colega lembrou que não há que se cogitar de prazo decadencial para a revisão de ato administrativo enunciativo (Parecer Jurídico AGE/CJ nº 15.750/2016), explicando que a Certidão de Tempo de Serviço ou o Atestado de Tempo de Serviço são, por excelência, classificados pela doutrina como atos enunciativos, desprovidos de caráter decisório.
19. De fato, o **Parecer Jurídico nº 15.750/2016**, da lavra da Procuradora do Estado Nilza Ramos Nogueira, aprovado pelo Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica, Danilo Antonio de Souza Castro, e pelo Advogado-Geral do Estado, Onofre Alves Batista Júnior, concluiu pela: *“não ocorrência da decadência do direito de atualizar a Certidão de Tempo de Serviço, com exclusão do período de tempo em que o interessado^[14] era menor de idade^[15], por se tratar de ato administrativo enunciativo, sem conteúdo decisório, que nenhum efeito surte, por si só”*, fixando a tese de que: *“em hipótese de ato administrativo enunciativo ou declaratório, em que não haja manifestação de vontade da Administração, cujo conteúdo não seja constitutivo ou desconstitutivo de direito, do qual não emerge, diretamente, nenhum efeito jurídico para o interessado, não se há de cogitar de prazo decadencial”^[16]*.
20. Todavia, não se ignora que a natureza do ato administrativo de averbação de tempo de serviço é diversa, bem como seus efeitos, já que, quando se averba o tempo para todos os fins de direito ou para fins de aposentadoria, disso decorrem efeitos favoráveis ao servidor, que ingressam em seu patrimônio jurídico, de modo que, aqui, há que se atentar para o prazo decadencial de revisão.
21. Em terceiro lugar, a nobre colega ressaltou que se opera a decadência da autotutela administrativa em 5 (cinco) anos, no caso de ausência de má-fé do beneficiário do ato (Parecer Jurídico AGE/CJ nº 15.998/2018), nos termos do que dispõe o artigo 65 da Lei Estadual nº 14.184/2002^[17].
22. Sobre essa questão, vale mencionar que o Núcleo de Assessoramento Jurídico/AGE já se manifestou diversas vezes, a exemplo das Notas Jurídicas AGE/NAJ nº 1.535/2017, nº 1.668/2018, nº 1.682/2018, nº 1.684/2018, nº 1.722/2018 e nº 1.738/2018, e a Consultoria Jurídica/AGE fixou a seguinte tese no **Parecer Jurídico nº 15.998/2018**: *“é de cinco anos, a contar da publicação do ato ou da percepção do primeiro pagamento, o prazo decadencial para a Administração*

Pública anular ato eivado de vício que o torne ilegal, do qual decorram efeitos favoráveis ao interessado, nos termos do art. 65, caput e § 2º, da Lei Estadual n. 14.184/2002, ressalvada a má-fé e hipótese de ato administrativo que viole diretamente o texto constitucional, que não se convalida pelo decurso do tempo, conforme entendimento já adotado pelo Superior Tribunal de Justiça, atentando-se para o que vier a ser fixado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema de repercussão geral n. 839, devendo-se observar, ainda, o disposto no art. 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, incluído pela Lei n. 13.655/2018”.

23. Em quarto lugar, a nobre colega frisou a inviabilidade de invalidação de ato administrativo ampliativo sem o devido processo administrativo (Parecer Jurídico AGE/CJ nº 15.738/2016).
24. Realmente, o **Parecer Jurídico AGE/CJ nº 15.738/2016**, da lavra da Procuradora do Estado Luísa Cristina Pinto e Netto, aprovado pelo Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica, Danilo Antonio de Souza Castro, e pelo Advogado-Geral Adjunto do Estado, Sérgio Pessoa de Paula Castro, além de consignar a necessidade de observância, pela Administração Pública estadual, das mais comezinhas normas atinentes ao procedimento administrativo, previstas de forma geral e subsidiária pela Lei Estadual nº 14.184/2002, na concretização da imposição constitucional de procedimentalização do agir administrativo, reforçou que a utilização da autotutela da Administração, para além de constituir um essencial dever-poder desta, encontra balizas normativas intransponíveis.
25. Nesse contexto, concluiu que: *“a autotutela administrativa para invalidar/anular atos administrativos ampliativos viciados, para ser legítima e gerar os efeitos invalidatórios/anulatórios pretendidos, tem que ser exercida no prazo decadencial de 5 anos[18] e por meio de procedimento administrativo em que se possibilite o exercício dos direitos de ampla defesa e contraditório pelo interessado”*; por outro lado, atingido pela decadência de autotutela administrativa, o ato se estabiliza, integrando-se no patrimônio jurídico do interessado, com todas as suas consequências e efeitos jurídicos, como se válido fosse desde a origem.
26. Partindo dessas premissas, inicia-se a análise dos questionamentos formulados pelos órgãos consulentes (PMMG e CBMMG), a saber:

“a) o ofício emitido pela PCMG é documento hábil para promover a “anulação” de todas as certidões expedidas anteriormente pelo próprio Órgão, mesmo que essas tenham sido lastreadas por processos de justificação?

b) caso a resposta a questão anterior seja positiva, as certidões anuladas pela PCMG devem ensejar a anulação dos atos de averbação de tempo de serviço?

c) em caso de anulação dos atos de averbação, esta implicará em efeitos pecuniários, com devolução ao erário para todos os casos?

d) em caso de anulação das averbações, considerando o prazo decadencial previsto na legislação, quais seriam os efeitos jurídicos dos atos decorrentes da averbação para os militares, nas seguintes situações:

- 1) inativos com certidões averbadas há mais de 5 anos;*
- 2) para os militares inativos com certidões averbadas com menos de 5 anos;*
- 3) para os militares ativos com certidões averbadas há mais de 5 anos;*
- 4) e, finalmente para os militares da ativa com certidões averbadas a menos de 5 anos”.*

27. Entende-se que o **Ofício PCMG/DAPP-SCV nº 43/2018**, por meio do qual a Polícia Civil de Minas Gerais solicitou, à PMMG e ao CBMMG, a devolução das certidões de tempo de serviço relacionadas à “Guarda Mirim”, por ela expedidas com base em processo de justificação, não se afigura suficiente para ensejar a “anulação” dos documentos, o mesmo se podendo dizer quanto ao **Ofício PCMG/DAPP-SCV nº 73/2018** e ao **Ofício PCMG/DAPP-SCV nº 101/2018**, nos quais a PCMG esclareceu as razões da ilegalidade das certidões de tempo de serviço expedidas.
28. Consoante bem pontuado pela Procuradora do Estado Rafaella Barbosa Leão, que cuidou de fazer um estudo prévio sobre o assunto, a prova testemunhal colhida no processo judicial de justificação não vincula a Administração Pública, que pode exigir outro meio de prova (prova documental), capaz de demonstrar eventual existência de relação jurídica entre os interessados e o Estado de Minas Gerais.
29. No presente caso, a própria Polícia Civil de Minas Gerais reconhece a ilegalidade das certidões, pois, no passado, elas foram emitidas em favor de indivíduos que não comprovaram a prestação de serviços ao órgão público estadual, mas sim à “Guarda Mirim” de prefeituras municipais e de associações privadas, sem nenhum vínculo com o Estado de Minas Gerais[19].
30. Ora, inexistindo a comprovação inequívoca da prestação de serviços perante a PCMG, tem-se que esse órgão não poderia ter emitido certidões de tempo de serviço em favor dos interessados, cabendo, inclusive, a instauração de processo administrativo disciplinar, no âmbito da Corregedoria Geral da Polícia Civil, para apurar eventual infração praticada pelos servidores responsáveis, pelo que se sugere, desde já, a remessa de cópia da presente Nota Jurídica e dos documentos que instruem o expediente para aquela unidade administrativa.

31. Aqui, abra-se um parêntese para tecer algumas considerações acerca da contagem recíproca de tempo de serviço ou contribuição.
32. A Emenda Constitucional nº 20/1998, ao promover a primeira reforma do Regime Próprio de Previdência Social, instituiu profundas mudanças no regime previdenciário do servidor público, entre as quais se destaca o caráter contributivo. O artigo 40 da Constituição da República de 1988, em sua redação original, exigia, para fins de aposentadoria voluntária, o cumprimento de tempo de serviço, mas, a partir da EC nº 20/1998, passou a impor o cumprimento de tempo de contribuição. Em razão disso, foi prevista, no artigo 4º da aludida Emenda Constitucional[20], norma de transição para assegurar que o tempo de serviço considerado pela legislação vigente para efeito de aposentadoria, cumprido até que a lei discipline a matéria, seja contado como tempo de contribuição[21].
33. Acrescente-se que o artigo 202, § 2º, da Constituição da República de 1988, em sua redação original, já dispunha que *“para efeito de aposentadoria, é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos sistemas de previdência social se compensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei”*. Com o advento da EC nº 20/1998, a aludida norma passou para o § 9º do artigo 201 da CR/1988, que dispõe: *“para fins de aposentadoria, é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos regimes de previdência social se compensarão financeiramente segundo critérios estabelecidos em lei”*. A primeira parte dos dispositivos citados contém norma constitucional de eficácia plena e aplicabilidade direta, imediata e integral, pois, no momento em que eles entraram em vigor, ela já estava apta a produzir todos os seus efeitos, independentemente de norma integrativa infraconstitucional; diferentemente, a segunda parte dos dispositivos contém norma constitucional de eficácia limitada, já que a sua aplicação depende de regulamentação por lei federal, que estabeleça os critérios de compensação financeira entre os diversos regimes de previdência social[22].
34. Foi, então, editada a Lei Federal nº 9.796/1999, que dispõe sobre a compensação financeira entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes de previdência dos servidores da União, dos Estados do Distrito Federal e dos Municípios, nos casos de contagem recíproca de tempo de contribuição para efeito de aposentadoria. O artigo 3º trata da hipótese em que o RGPS é o **regime instituidor**, fazendo jus a receber de cada regime próprio compensação financeira, observadas as regras nele traçadas[23]. Já o artigo 4º cuida da hipótese em que o RGPS é o **regime de origem**, devendo pagar a cada regime próprio a compensação financeira, conforme os parâmetros nele previstos[24]. O artigo 6º, por sua vez, estabelece que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) manterá cadastro atualizado de todos os benefícios objeto de compensação financeira, totalizando o quanto deve para cada regime próprio de previdência dos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como o montante devido por cada um deles para o Regime Geral de Previdência Social, como compensação financeira e pelo não recolhimento de contribuições previdenciárias no prazo legal, sendo que, nos termos do § 1º do dispositivo legal, os desembolsos pelos regimes de origem só serão feitos para os regimes instituidores que se mostrem credores no cômputo da compensação financeira devida de lado a lado e dos débitos pelo não recolhimento de contribuições previdenciárias no prazo legal. Ao final, o artigo 8º-A da Lei Federal nº 9.796/1999, incluído pela Medida Provisória nº 2.187-13, de 24 de agosto de 2001[25], prescreve que *“a compensação financeira entre os regimes próprios de previdência social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na hipótese de contagem recíproca de tempos de contribuição, obedecerá, no que couber, às disposições desta Lei”*.
35. Feitas essas considerações, tem-se que a averbação, para fins previdenciários, no Regime Próprio de Previdência Social do Estado de Minas Gerais (IPSEMG ou IPSM), do período laborado por “Guarda Mirim” a **associação privada** depende da apresentação da Certidão de Tempo de Contribuição, a ser expedida pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), observadas as normas do Decreto Federal nº 3.048/1999, que aprovou o Regulamento da Previdência Social, além de dar outras providências.
36. Trata-se de hipótese de contagem recíproca de tempo de contribuição prestado na atividade privada, para fins de obtenção de aposentadoria pelo regime próprio, que é assegurada pelo artigo 201, § 9º, da Constituição de República de 1988, cabendo a compensação financeira entre os regimes, segundo os critérios estabelecidos em lei (Lei Federal nº 9.796/1998).
37. Do Decreto Federal nº 3.048/1999, colhe-se, no que diz respeito à contagem recíproca, que: **1-** o artigo 125, inciso II, assegura, para fins de emissão de certidão de tempo de contribuição, pelo INSS, objetivando a sua utilização no serviço público, o cômputo do tempo de contribuição na atividade privada, rural e urbana, observado do disposto no § 4º desse artigo, no parágrafo único do artigo 123, no § 13 do artigo 216 e no § 8º do artigo 239; e **2-** o artigo 128, § 1º, estabelece que a certidão de tempo de contribuição, para fins de averbação de tempo em outros regimes, somente será expedida pelo INSS após a comprovação da quitação de todos os valores devidos, inclusive de eventuais parcelamentos de débito.
38. A propósito, cite-se trecho do inteiro teor de julgado do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais[26]:

“[...] Da leitura dos documentos que instruem o caderno processual, apura-se que o demandante é policial militar do Estado de Minas Gerais e, no período de 04/08/1986 a 20/09/1989, exerceu a função de guarda-mirim em Juiz de Fora, com vínculo em instituição privada.

Nota-se, portanto, que no período trabalhado como guarda-mirim o autor não prestou serviço ao poder público, mas sim à associação privada que o alocou para trabalhar em uma empresa, esta também do setor privado.

Não se descarta que em determinados municípios a guarda-mirim é gerida por órgãos públicos, sendo que a jurisprudência deste Sodalício reconhece que em tais casos é possível a averbação do tempo de serviço. Entretanto, considerando que no específico caso dos autos o serviço prestado pelo requerente não foi realizado em prol do poder público, inviável a contagem de tempo para fins de aposentadoria. [...]

Importa consignar que nos termos do art. 40 da Constituição da República, o regime próprio de previdência dos servidores públicos apresenta caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, devendo, assim, ser observada uma correlação entre os benefícios previdenciários e as respectivas fontes de custeio, a fim de assegurar a continuidade das prestações.

Confirmam-se as seguintes regras constitucionais atinentes ao regime previdenciário:

'Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

(...) § 3º Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei'.

'Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:

(...) § 11. Os ganhos habituais do empregado, a qualquer título, serão incorporados ao salário para efeito de contribuição previdenciária e conseqüente repercussão em benefícios, nos casos e na forma da lei'.

Consoante se afere da análise dos dispositivos constitucionais supramencionados, indevida seria a contagem de tempo de serviço para fins previdenciários sem a comprovação do recolhimento da contribuição previdenciária. Inclusive, de acordo com a própria certidão apresentada pelo autor à f. 11, não houve recolhimento previdenciário no período.

Face aos argumentos expostos, o período laborado junto à Associação de Proteção à Guarda Mirim de Juiz de Fora não poderá ser computado como efetivo exercício ao poder público para fins de averbação de tempo de serviço para fins de aposentadoria.

Nesse aspecto, devida a reforma da sentença reexaminada. [...]" (grifo nosso)

39. Noutro giro, não se ignora a previsão do artigo 162 da Lei Estadual nº 5.301/1969 (que contém o Estatuto dos Militares do Estado de Minas Gerais), segundo o qual, na contagem de tempo para efeito de inatividade[27], *"computar-se-á, integralmente, o tempo de serviço público prestado à União, aos Estados, aos Municípios e às entidades autárquicas e paraestatais da União e dos Estados, bem como em outras repartições estaduais"*.
40. Ocorre que o citado dispositivo legal, que já assegurava, desde 1969, a contagem de tempo de serviço prestado a outro ente público, para fins de aposentadoria, deve ser interpretado à luz das alterações trazidas pela Emenda Constitucional nº 20/1998 à Constituição da República de 1988 e da norma de transição nela prevista, destacando-se o seguinte:

CR/1988:

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. [...]

§ 9º - **O tempo de contribuição federal, estadual ou municipal será contado para efeito de aposentadoria** e o tempo de serviço correspondente para efeito de disponibilidade. (grifo nosso)[28]

EC nº 20/1998:

Art. 4º - Observado o disposto no [art. 40, § 10, da Constituição Federal](#), o tempo de serviço considerado pela legislação vigente para efeito de aposentadoria, cumprido até que a lei discipline a matéria, será contado como tempo de contribuição. (grifo nosso)[29]

41. E, como se sabe, a contagem recíproca do tempo de serviço/contribuição federal, distrital, estadual ou municipal, para fins de aposentadoria, está condicionada ao cumprimento das formalidades legais e regulamentares. Senão vejamos.
42. Com fulcro no artigo 9º da Lei Federal nº 9.717/1998[30], segundo o qual competem à União, por intermédio do Ministério da Previdência e Assistência Social, a orientação, a supervisão e o acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos e dos militares da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além do estabelecimento e a publicação dos parâmetros e das diretrizes gerais previstos na Lei, foi editada a **Portaria nº 154, de 15 de maio de 2008, do Ministério da Previdência Social**, que disciplina procedimentos sobre a emissão de certidão de tempo de contribuição pelos regimes próprios de previdência social[31].
43. Do artigo 2º, consta que o tempo de contribuição para Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) deverá ser provado com Certidão de Tempo de Contribuição (CTC) fornecida pela unidade gestora do RPPS ou, excepcionalmente, pelo órgão de origem do servidor, desde que homologada pela respectiva unidade gestora do RPPS; do artigo 3º, consta que o tempo de contribuição para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) deverá ser comprovado com CTC fornecida pelo setor competente do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)[32]; e o artigo 4º reforça que, para fins de concessão de aposentadoria, na forma de contagem recíproca, só poderá ser aceita CTC emitida por regime de previdência social, geral ou próprio, observados os requisitos previstos no artigo 6º.
44. O artigo 11, por sua vez, prevê, em seu § 2º, que o tempo de serviço considerado para efeitos de aposentadoria por ele e cumprido até 16.12.1998 será contado como tempo de contribuição, e, em seu § 3º, que poderão constar da CTC os períodos de filiação a RPPS posteriores a 16.12.1998 em que tenha havido a prestação de serviço sem ocorrência de contribuição por falta de alíquota de contribuição instituída pelo ente, sendo que, para esses períodos, as informações das remunerações de contribuições deverão corresponder aos valores das respectivas remunerações do cargo efetivo (§ 4º); e o artigo 21 estabelece que os entes federativos fornecerão ao servidor titular de cargo, emprego ou função amparado pelo RGPS, documento comprobatório do vínculo funcional, para fins de concessão de benefícios ou para emissão de CTC pelo RGPS (*caput*), além da Declaração de Tempo de Contribuição na forma do formulário constante do Anexo III, sem prejuízo da apresentação da GFIP[33].
45. Diante do exposto, conclui-se que o tempo de serviço/contribuição precisa ser provado mediante CTC, sendo que: **1- na hipótese de se tratar de servidor público vinculado, por lei, a Regime Próprio de Previdência Social**, a certidão de tempo de contribuição deve ser expedida pelo órgão público competente, homologada pela unidade gestora do RPPS, consoante o artigo 2º, *caput*, e o artigo 6º, inciso XI, c/c o artigo 11, §§ 2º a 4º, e Anexos I e II, da Portaria MPS nº 154/2008; e **2- na hipótese de inexistir previsão legal de sua vinculação a Regime Próprio de Previdência Social**, a certidão de tempo de contribuição deve ser expedida pelo INSS, à vista de documento comprobatório do vínculo funcional e de Declaração de Tempo de Contribuição fornecida pelo ente federativo de origem do servidor, nos termos do artigo 3º, e do artigo 21, *caput*, e parágrafo único, c/c o artigo 11, §§ 2º a 4º, e Anexo III, da Portaria MPS nº 154/2008[34].
46. A **Orientação Normativa SPS/MPS nº 02**, de 31 de março de 2009, que estabelece orientações gerais a serem observadas pelos RPPS's, além de reproduzir as normas acima citadas[35], cuidou de prever, no artigo 64, que *continuam válidas as certidões de tempo de serviço e de contribuição e relações de remunerações de contribuições emitidas em data anterior à publicação da Portaria MPS nº 154/2008, pelos órgãos da administração pública da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, suas autarquias, fundações ou unidades gestoras dos regimes de previdência social, relativamente ao tempo de serviço e de contribuição para o respectivo regime*[36] – o que, por óbvio, se refere aos servidores públicos de cada ente federativo.
47. O que não se pode admitir, de maneira alguma, é a emissão de certidões de tempo de serviço/contribuição, pela Polícia Civil de Minas Gerais, desacompanhada da comprovação inequívoca da prestação de serviços pelos interessados perante o aludido órgão público, o que impõe o exercício do poder-dever de autotutela administrativa para fins de declarar a nulidade das aludidas certidões.
48. Frise-se, por oportuno, que a invalidação dos atos administrativos enunciativos não está adstrita ao prazo decadencial de 5 (cinco) anos e independe da verificação da boa-fé/má-fé dos interessados, segundo se depreende do **Parecer Jurídico AGE/CJ nº 15.750/2016**.
49. De outra banda, não se pode desprezar que o tempo de serviço atestado nas ditas certidões foi objeto de averbação perante as instituições militares, PMMG e CBMMG, e que a averbação, para fins de aposentadoria ou para todos os fins, configura ato administrativo ampliativo, dele decorrendo efeitos favoráveis aos servidores, de modo que a realização da autotutela administrativa está sujeita a dois condicionamentos, quais sejam: a instauração de processo administrativo no qual o beneficiário poderá participar, exercendo o contraditório e a ampla defesa, e a observância do prazo decadencial de 5 (cinco) anos, no caso de ausência de má-fé.
50. Na **Nota Jurídica AGE/NAJ nº 1.535/2017**[37], o Núcleo de Assessoramento Jurídico/AGE deixou consignado que os processos administrativos para o exercício da autotutela administrativa, relativamente a atos considerados ilegais,

devem ser instaurados no âmbito de jurisdição da autoridade pública que tiver o poder de decisão, ou seja, o poder de invalidar tais atos – que, em razão do princípio do paralelismo das formas, é atribuída à mesma autoridade que os praticou.

51. In casu, entende-se que caberá à Polícia Civil de Minas Gerais instaurar os devidos processos administrativos, com vistas à declaração de nulidade das certidões de tempo de serviço/contribuição expedidas de forma ilegal, para fins de assegurar aos interessados o exercício do contraditório e da ampla defesa, colhendo os elementos probatórios necessários à conclusão pela boa-fé ou pela má-fé de cada beneficiário, no que diz respeito à emissão de tais certidões; e, uma vez finalizados os processos, caberá à PCMG remeter, com urgência, as respectivas cópias para a instituições militares.
52. A propósito, destaque-se que a verificação da má-fé ou boa-fé por parte dos interessados revela-se imperiosa, tendo em vista isso poderá afetar a possibilidade ou não de invalidação/anulação, pela PMMG e pelo CBMMG, dos atos administrativos de averbação do tempo de serviço e de concessão de benefícios e vantagens aos militares que houverem sido praticados há mais de 5 (cinco) anos[38].
53. Concomitantemente, entende-se que caberá à Polícia Militar de Minas Gerais e ao Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais instaurar, com fulcro no Ofício PCMG/DAPP-SCV nº 73/2018 (1276801[39]) e no Ofício PCMG/DAPP-SCV nº 101/2018 (1925799[40]) – em que a PCMG esclareceu as razões da ilegalidade das certidões de tempo de serviço expedidas –, os devidos processos administrativos, nos termos da Lei Estadual nº 14.184/2002 e da Resolução SEPLAG nº 37/2005, com vistas à invalidação/anulação dos atos administrativos de averbação de tempo de serviço praticados há menos de 5 (cinco) anos (e dos atos administrativos deles decorrentes), independentemente da boa-fé ou má-fé do beneficiário; buscando, antes da decisão final, a confirmação da declaração de nulidade das certidões ilegais pela PCMG.
54. Por outro lado, em relação aos atos administrativos de averbação de tempo de serviço praticados há mais de 5 (cinco) anos, sugere-se aguardar a conclusão dos processos administrativos instaurados na PCMG, já que, nesta hipótese, o exercício da autotutela administrativa pela PMMG e pelo CBMMG dependerá não só da declaração de nulidade das certidões ilegais, mas também de haver sido apurada a má-fé dos beneficiários quanto à emissão das referidas certidões. Restando comprovada a má-fé dos interessados no processo administrativo concluído pela PCMG, caberá à PMMG e ao CBMMG instaurar os devidos processos administrativos para invalidação/anulação dos atos de sua competência, nos termos da Lei Estadual nº 14.184/2002 e da Resolução SEPLAG nº 37/2005.
55. Dito isso, cabe acrescentar que a invalidação/anulação dos atos de averbação de tempo de serviço e, por conseguinte, dos atos administrativos que tenham concedido benefícios e vantagens a servidores da PMMG e do CBMMG, com base no tempo de serviço declarado nulo, pode, sim, implicar efeitos pecuniários.
56. Uma vez apurados os pressupostos para ressarcimento ao erário, o que também deve ser levado a efeito no bojo dos processos administrativos instaurados no âmbito da PMMG e do CBMMG, a reposição dos valores percebidos indevidamente somente se torna desnecessária, no entendimento do **Supremo Tribunal Federal** e do **Tribunal de Contas da União**[41], quando, na situação concreta, restar demonstrado o preenchimento simultâneo de certos requisitos, a saber: **1-** boa-fé do servidor, **2-** ausência de influência/interferência por parte dele para a concessão da vantagem impugnada, **3-** existência de dúvida plausível sobre a interpretação, validade ou incidência da norma infringida; e **4-** razoabilidade da interpretação errônea da lei pela Administração Pública.
57. De qualquer forma, caberá à área técnica dos órgãos consulentes aferirem e às autoridades competentes decidirem, com base nos elementos probatórios produzidos no bojo dos processos administrativos, recorrendo, quando se fizer necessário, ao auxílio da Assessoria Jurídica da PMMG e do CBMMG na interpretação das orientações da Advocacia Geral do Estado: **a)** se estão presentes ou não os requisitos exigidos pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Tribunal de Contas da União para dispensar o dever de reposição ao erário; e, ainda, **b)** se a situação concreta, diante das peculiaridades que vierem a ser apuradas, está abarcada ou não regra constitucional da imprescritibilidade do artigo 37, § 5º, da Constituição da República de 1988, segundo os moldes explicitados nos **Pareceres Jurídicos nº 15.851/2017 e nº 16.012/2018** da Consultoria Jurídica/AGE.
58. Por fim, tem-se que os efeitos jurídicos que decorrerão da invalidação/anulação dos atos de averbação irão depender de quais atos administrativos de concessão de benefícios ou vantagens foram praticados, em cada caso, no âmbito das instituições militares, computando-se, para tanto, o tempo de serviço atestado em certidão expedida, de forma ilegal, pela PCMG, declarada nula.
59. De outro norte, a se concluir que o poder-dever de autotutela da Administração Pública para invalidar/anular os atos administrativos de averbação de tempo de serviço está fulminado pela decadência, em razão da ausência de comprovação, no bojo dos processos administrativos conduzidos na PCMG, da má-fé por parte dos servidores beneficiários, associada ao reconhecimento do transcurso do lapso temporal de 5 (cinco) anos, ter-se-ia a estabilização dos atos administrativos, integrando-se no patrimônio jurídico dos interessados, com todas as suas consequências e efeitos jurídicos, como se válido fosse desde a origem.
60. Segundo lições de Altamiro do Couto e Silva, aplicáveis à esfera do Estado, diante do paralelismo das previsões[42], citadas no Parecer Jurídico nº 15.738/2016 da Consultoria Jurídica/AGE:

“[...] O art. 54 da Lei de Processo Administrativo da União diz respeito – é bom repetir – à decadência do direito da Administração de anular seus atos administrativos e não, meramente, a eficácia por eles produzida. Vista a questão por este ângulo, torna fácil perceber que extinto, pela decadência, o direito à anulação, **permanece no mundo jurídico o ato administrativo, com todos os seus efeitos como se válido fosse.**

Nesse quadro, seria ilógico afirmar que, após o prazo de cinco anos, não poderia mais a Administração modificar os efeitos produzidos no passado, mas poderia sustar os efeitos pro futuro do ato administrativo inválido, como afirmado em algumas decisões.

Também já se disse que a disposição do art. 54 é **regra** e não **princípio**. Verificados os seus pressupostos (transcurso do prazo de 5 anos e boa-fé do destinatário), caberá apenas ao juiz ou ao aplicador da regra declarar a decadência, **reconhecendo a extinção do direito à anulação do ato e de todos os seus efeitos, em qualquer tempo, no passado e no futuro. A decadência atinge o direito à anulação ou à invalidação na sua integralidade;** dele nada sobra, pois a lei não estabelece nenhuma exceção nesse sentido”.

[...]

“É certo que o futuro não pode ser um perpétuo prisioneiro do passado, nem podem a segurança jurídica e a proteção à confiança se transformar em valores absolutos, capazes de petrificar a ordem jurídica, imobilizando o Estado e impedindo-o de realizar as mudanças que o interesse público estaria a reclamar. Mas, de outra parte, **não é igualmente admissível que o Estado seja autorizado, em todas as circunstâncias, a adotar novas providências em contradição com as que foram por ele próprio impostas, surpreendendo os que acreditaram nos atos do Poder Público**”.

(SILVA, Almiro do Couto e. *O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no Direito Público brasileiro e o direito da Administração Pública de anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da Lei do Processo Administrativo da União (Lei n. 9.784/99)*. Revista Eletrônica de Direito do Estado, n. 2, ab./jun., 2005, Salvador. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/rede-2-abril-2005-almiro%20do%20couto%20e%20silva.pdf>. Consultado em: 28.06.2016).

CONCLUSÃO

61. Com base nas considerações aqui expendidas, e observados os limites de atuação do Núcleo de Assessoramento Jurídico/AGE e da Consultoria Jurídica/AGE, conclui-se, em breve síntese, que, inexistindo a comprovação inequívoca da prestação de serviços perante a PCMG, esse órgão não poderia ter emitido certidões de tempo de serviço em favor dos interessados, cabendo, inclusive, a instauração de processo administrativo disciplinar, no âmbito da Corregedoria Geral da Polícia Civil, para apurar eventual infração praticada pelos servidores responsáveis, pelo que se sugere a remessa de cópia da presente Nota Jurídica e dos documentos que instruem o expediente para aquela unidade administrativa.
62. Além disso, caberá à Polícia Civil de Minas Gerais instaurar os devidos processos administrativos, com vistas à declaração de nulidade das certidões de tempo de serviço/contribuição expedidas de forma ilegal, para fins de assegurar aos interessados o exercício do contraditório e da ampla defesa, colhendo os elementos probatórios necessários à conclusão pela boa-fé ou pela má-fé de cada beneficiário, no que diz respeito à emissão de tais certidões; e, uma vez finalizados os processos, caberá à PCMG remeter, com urgência, as respectivas cópias para a instituições militares.
63. Concomitantemente, caberá à Polícia Militar de Minas Gerais e ao Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais instaurar, com fulcro no Ofício PCMG/DAPP-SCV nº 73/2018 e no Ofício PCMG/DAPP-SCV nº 101/2018 – em que a PCMG esclareceu as razões da ilegalidade das certidões de tempo de serviço expedidas –, os devidos processos administrativos, nos termos da Lei Estadual nº 14.184/2002 e da Resolução SEPLAG nº 37/2005, com vistas à invalidação/anulação dos atos administrativos de averbação de tempo de serviço praticados há menos de 5 (cinco) anos (e dos atos administrativos deles decorrentes), independentemente da boa-fé ou má-fé do beneficiário; buscando, antes da decisão final, a confirmação da declaração de nulidade das certidões ilegais pela PCMG.
64. Quanto aos atos administrativos de averbação de tempo de serviço praticados há mais de 5 (cinco) anos, sugere-se aguardar a conclusão dos processos administrativos instaurados na PCMG, já que, nesta hipótese, o exercício da autotutela administrativa pela PMMG e pelo CBMMG dependerá não só da declaração de nulidade das certidões ilegais, mas também de haver sido apurada a má-fé dos beneficiários quanto à emissão das referidas certidões.
65. À consideração superior.

Belo Horizonte, 05 de setembro de 2019.

Tatiana Mercêdo Moreira Branco
Procuradora do Estado
MASP nº 1.327.224-0 – OAB/MG 143.513

De acordo.

Belo Horizonte, *data supra*.

Tércio Leite Drummond

Procurador do Estado
Coordenador-Geral do Núcleo de Assessoramento Jurídico/AGE
MASP 1.128.354-5 – OAB/MG 90.777

Ana Paula Muggler Rodarte

Procuradora do Estado
Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica/AGE
MASP 598.204-6 – OAB/MG 68.212

Sérgio Pessoa De Paula Castro

Advogado-Geral do Estado
MASP 598.222-8 – OAB/MG 62.597

[1] Expediente SEI nº 1510.01.0062937/2018-37.

[2] Naquela oportunidade, registrou, ainda, que, desde novembro de 2017, a Diretoria de Administração e Pagamento de Pessoal da Polícia Civil de Minas Gerais não expede certidão de tempo de serviço baseada em processo de justificação.

[3] Na referida Nota Técnica, a Diretoria Central de Aposentadoria e Desligamento, da Superintendência Central de Administração de Pessoal, da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão opinou pela exclusão do tempo de serviço prestado pelo interessado, de 12.02.1980 a 28.07.1984, à Associação de Proteção à Guarda-Mirim de Juiz de Fora, indevidamente certificado pela Polícia Civil de Minas Gerais, haja vista que fora embasado em processo de justificação judicial (autos nº 0145.12.140334-3).

[4] Lei Complementar Estadual nº 83/2005:

Art. 7º-B. A Consultoria Jurídica da AGE exerce a supervisão técnica das unidades jurídicas das Secretarias de Estado e dos órgãos das administrações direta e indireta que exerçam a advocacia consultiva do Estado.

[5] Lei Estadual nº 157/1936 – Dispõe sobre a organização do Serviço do Contencioso e de Consultas Jurídicas do Estado

[6] Lei Estadual nº 7.130/1977 – Dispõe sobre a reorganização do Departamento Jurídico do Estado e dá outras providências.

[7] Lei Complementar Estadual nº 30/2004 – Organiza a Procuradoria-Geral do Estado, define sua competência e dispõe sobre o regime jurídico dos integrantes da carreira de Procurador do Estado.

[8] Lei Complementar Estadual nº 81/2004 – Institui as carreiras do Grupo de Atividades Jurídicas do Poder Executivo.

[9] Lei Complementar Estadual nº 83/2005 – Dispõe sobre a estrutura orgânica da Advocacia-Geral do Estado – AGE – e dá outras providências.

[10] Confira-se:

Art. 7º Compete à Consultoria Jurídica:

I - prestar consultoria e assessoramento aos órgãos e entidades da administração direta e indireta do Estado ressalvada a hipótese prevista no art. 2º, inciso V, “k”;

II - emitir parecer em consulta dirigida à AGE pelo Governador e titulares de órgãos e entidades do Poder Executivo, ressalvada a hipótese prevista no art. 2º, inciso V, “k”;

III - coordenar e orientar as atividades da Câmara de Coordenação de Consultoria Jurídica e propor minutas de súmulas administrativas a serem submetidas à aprovação do Advogado Geral do Estado;

IV - supervisionar, coordenar e orientar as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Núcleo de Assessoramento Jurídico da Advocacia-Geral do Estado (NAJ-AGE), das Secretarias de Estado, órgãos autônomos e entidades da administração indireta, autárquica e fundacional.

(Inciso IV com redação dada pelo art. 2º da Resolução AGE nº 33, de 11 de novembro de 2015).

V - coordenar as atividades relacionadas ao Centro de Estudos Celso Barbi Filho.

[11] Art. 5º - Compete à Consultoria Jurídica, por meio do NCCJ:

I - prestar consultoria e assessoramento aos órgãos e entidades da administração direta e indireta do Estado ressalvada a hipótese prevista no art. 2º, inciso V, “k”, da Resolução AGE nº 27, de 2 de outubro de 2015;

II - emitir parecer em consulta dirigida à AGE pelo Governador e titulares de órgãos e entidades do Poder Executivo, ressalvada a hipótese prevista no art. 2º, inciso V, “k”, da Resolução AGE nº 27, de 2 de outubro de 2015;

III - coordenar e orientar as atividades da Câmara de Coordenação de Consultoria Jurídica e propor minutas de súmulas administrativas a serem submetidas à aprovação do Advogado-Geral do Estado;

IV - supervisionar, coordenar e orientar as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Núcleo de Assessoramento Jurídico da Advocacia-Geral do Estado – NAJ-AGE, das Secretarias de Estado, órgãos autônomos e entidades da administração indireta, autárquica e fundacional;

V - coordenar as atividades relacionadas ao Centro de Estudos Celso Barbi Filho. [...]

Art. 6º - Compete ao NAJ, respeitadas as competências do NCCJ:

I - exercer a orientação técnica e a coordenação das atividades jurídicas dos órgãos e entidades da administração pública estadual;

II - coordenar, supervisionar, orientar e apoiar as atividades consultivas, de assessoramento e de execução das assessorias e procuradorias jurídicas da administração pública estadual;

III - manifestar-se nas consultas encaminhadas pelos órgãos e entidades da administração pública estadual, conforme trâmite definido em Ordem de Serviço editada pelo Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica;

IV - realizar seminários temáticos, em articulação com o NCCJ, para promover o debate jurídico sobre temas de interesse das assessorias e procuradorias jurídicas;

V - convocar, mediante delegação do Advogado-Geral, os integrantes das assessorias e procuradorias jurídicas para participação em reuniões gerenciais e de alinhamento jurídico e administrativo, relacionadas às atividades do NAJ;

VI - promover a uniformização e alinhamento de entendimento jurídico das assessorias e procuradorias jurídicas.

[12] NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de direito processual civil*. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo, Método, 2012. p. 1293-1303.

[13] Cite-se que o TJMG já decidiu no sentido de que, em virtude da inteligência do artigo 866 do CPC/1973, “há que se decotada do capítulo da sentença a declaração judicial do labor do autor na condição de aluno da Guarda Mirim, diante do vício de julgamento ultra petita” (Apelação Cível nº 1.0701.12.035268-0/001, j. 29.08.2017, p. 08.09.2017).

[14] Auxiliar de Cartório.

[15] De acordo com o que determina o artigo 272 da Lei Estadual nº 3.344/1965.

[16] Confira-se, a propósito, o seguinte trecho:

[...] 11. Nessa linha de raciocínio, importante destacar que os atos administrativos podem ser classificados, quanto aos efeitos, como constitutivos, declaratórios e enunciativos. **Em hipótese de ato administrativo enunciativo ou declaratório, em que não haja manifestação de vontade da Administração, cujo conteúdo não seja constitutivo ou desconstitutivo de direito, do qual não emerge, diretamente, nenhum efeito jurídico para o interessado, não se há de cogitar de prazo decadencial para revisão.**

Façamos distinção para o caso: o Poder Executivo do Estado, por meio da SECCRI, está sendo instado a atualizar Certidão de Tempo de Serviço a atualizar Certidão de Tempo de Serviço em que o interessado atuou como Auxiliar do Cartório de 1º Tabelionato de Notas da Comarca de Nanuque/MG. O ato da SECCRI será apenas este. O Poder Executivo não se vincula ao conteúdo do ato editado no ano de 1999, conforme já asseverado, pois não tem ele nenhum caráter decisório. E, diante da

orientação e das revisões feitas em vários casos de aposentadoria quanto ao tempo de menor de idade, a exclusão do período correspondente a 02/01/80 a 14/11/81 é medida que se impõe.

Não estamos aqui, portanto, apresentando diretivas jurídicas para decisão a ser tomada pelo Tribunal de Justiça de Minas, acaso esse tempo de serviço – 1980 a 1981 – tenha sido averbado perante aquela função do Estado e, uma vez reconhecido, o Judiciário tenha praticado ato constitutivo de direito a quinquênios, por exemplo. Relativamente a esses atos, constitutivos de direito, pode-se, em tese, operar a decadência, se decorrido lapso temporal superior a 5 anos, na forma do art. 65 da Lei Estadual n. 14.184/2002. [...]

15. De modo geral, a doutrina caracteriza como atos administrativos formais os atos enunciativos, como certidões e atestados; não como atos administrativos no sentido material, pela ausência de conteúdo decisório e de efeitos imediatos, pela simples prática do ato. Essa caracterização não prejudica, por exemplo, os atributos do ato, mas repercute na classificação quanto aos seus efeitos e é exatamente nesse ponto que reflete no direito de revisão por ilegalidade no cômputo de tempo de serviço, como é o caso, em que estamos a tratar simples e exclusivamente na alteração da Certidão de Tempo de Serviço emitida pela SECCRI/MG, não de eventual outro ato administrativo com conteúdo decisório e de constituição de direito de servidor, praticado com base na certidão existente.

16. Reiteramos, portanto, que, se o TJMG averbou esse tempo cumprirá àquele Órgão analisar eventual revisão de ato concessivo de algum direito ou vantagem ao servidor, ou até mesmo se constar ato administrativo formal de averbação para fim de aposentadoria publicado há mais de cinco anos.

17. Vejamos que a natureza do ato administrativo de averbação de tempo de serviço é diversa, bem como seus efeitos, porque, quando se averba o tempo para todos os fins de direito, ou para fim de aposentadoria, reconhece-se esse tempo como apto a gerar o direito à aposentadoria, imprimindo a essa manifestação de vontade, diretamente dela, efeitos favoráveis ao servidor, que ingressam em seu patrimônio jurídico. Aqui, sim, tem-se de atentar para o prazo decadencial para revisão. [...] (grifo nosso)

[17] Art. 65 - O dever da administração de anular ato de que decorram efeitos favoráveis para o destinatário decai em cinco anos contados da data em que foi praticado, salvo comprovada má-fé. § 1º - Considera-se exercido o dever de anular ato sempre que a Administração adotar medida que importe discordância dele. § 2º - No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência será contado da percepção do primeiro pagamento. (grifo nosso)

[18] Salvo no caso de má-fé por parte do beneficiário do ato administrativo.

[19] Da Apelação Cível nº 1.0024.12.132360-4/001 (j. 09/06.2016, p. 20.06.2016), consta que a informação de que a associação mantenedora da “Guarda-Mirim” do Estado de Minas Gerais teria sido dissolvida em 30.12.1975, o que deve ser verificado pela PCMG.

[20] Art. 4º - Observado o disposto no art. 40, § 10, da Constituição Federal, o tempo de serviço considerado pela legislação vigente para efeito de aposentadoria, cumprido até que a lei discipline a matéria, será contado como tempo de contribuição.

[21] Nesse sentido: STJ - ARE 890269 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 25/08/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-203 DIVULG 08-10-2015 PUBLIC 09-10-2015; e STF - AI 727410 AgR, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 20/03/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-066 DIVULG 30-03-2012 PUBLIC 02-04-2012.

[22] Nesse diapasão: STF - RE 212843 AgR, Relator(a): Min. NÉRI DA SILVEIRA, Segunda Turma, julgado em 05/06/2001, DJ 24-08-2001 PP-00057 EMENT VOL-02040-07 PP-01348; e STF - RE 220821, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 17/02/2000, DJ 19-05-2000 PP-00021 EMENT VOL-01991-02 PP-00388.

[23] Art. 3º O Regime Geral de Previdência Social, como regime instituidor, tem direito de receber de cada regime de origem compensação financeira, observado o disposto neste artigo.

§ 1º O Regime Geral de Previdência Social deve apresentar a cada regime de origem os seguintes dados referentes a cada benefício concedido com cômputo de tempo de contribuição no âmbito daquele regime de origem:

I - identificação do segurado e, se for o caso, de seu dependente;

II - a renda mensal inicial e a data de início do benefício;

III - o percentual do tempo de serviço total do segurado correspondente ao tempo de contribuição no âmbito daquele regime de origem.

§ 2º Cada regime de origem deve pagar ao Regime Geral de Previdência Social, para cada mês de competência do benefício, o valor resultante da multiplicação da renda mensal do benefício pelo percentual obtido na forma do inciso III do parágrafo anterior.

§ 3º A compensação financeira referente a cada benefício não poderá exceder o resultado da multiplicação do percentual obtido na forma do inciso III do § 1º deste artigo pela renda mensal do maior benefício da mesma espécie pago diretamente pelo regime de origem.

§ 4º Para fins do disposto no parágrafo anterior, o regime de origem deve informar ao Regime Geral de Previdência Social, na forma do regulamento, a maior renda mensal de cada espécie de benefício por ele pago diretamente.

§ 5º O valor de que trata o § 2º deste artigo será reajustado nas mesmas datas e pelos mesmos índices de reajustamento do benefício pela Previdência Social, devendo o Regime Geral de Previdência Social comunicar a cada regime de origem o total

por ele devido em cada mês como compensação financeira.

§ 6º Aplica-se o disposto neste artigo aos períodos de contribuição utilizados para fins de concessão de aposentadoria pelo INSS em decorrência de acordos internacionais. (Vide Medida Provisória nº 316, de 2006) (Incluído pela Lei nº 11.430, de 2006)

[24] Art. 4º Cada regime próprio de previdência de servidor público tem direito, como regime instituidor, de receber do Regime Geral de Previdência Social, enquanto regime de origem, compensação financeira, observado o disposto neste artigo.

§ 1º O regime instituidor deve apresentar ao Regime Geral de Previdência Social, além das normas que o regem, os seguintes dados referentes a cada benefício concedido com cômputo de tempo de contribuição no âmbito do Regime Geral de Previdência Social:

I - identificação do servidor público e, se for o caso, de seu dependente;

II - o valor dos proventos da aposentadoria ou pensão dela decorrente e a data de início do benefício;

III - o tempo de serviço total do servidor e o correspondente ao tempo de contribuição ao Regime Geral de Previdência Social.

§ 2º Com base nas informações referidas no parágrafo anterior, o Regime Geral de Previdência Social calculará qual seria a renda mensal inicial daquele benefício segundo as normas do Regime Geral de Previdência Social.

§ 3º A compensação financeira devida pelo Regime Geral de Previdência Social, relativa ao primeiro mês de competência do benefício, será calculada com base no valor do benefício pago pelo regime instituidor ou na renda mensal do benefício calculada na forma do parágrafo anterior, o que for menor.

§ 4º O valor da compensação financeira mencionada no parágrafo anterior corresponde à multiplicação do montante ali especificado pelo percentual correspondente ao tempo de contribuição ao Regime Geral de Previdência Social no tempo de serviço total do servidor público.

§ 5º O valor da compensação financeira devida pelo Regime Geral de Previdência Social será reajustado nas mesmas datas e pelos mesmos índices de reajustamento dos benefícios da Previdência Social, mesmo que tenha prevalecido, no primeiro mês, o valor do benefício pago pelo regime instituidor.

[25] A Medida Provisória nº 2.187-13 foi editada em data anterior à publicação da Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001, continuando em vigor até que medida provisória ulterior a revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional.

[26] EMENTA: REEXAME NECESSÁRIO - APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO ORDINÁRIA - PRESCRIÇÃO DO FUNDO DO DIREITO - INOCORRÊNCIA - SERVIDOR MILITAR ESTADUAL - AVERBAÇÃO DE TEMPO DE SERVIÇO PARA FINS DE APOSENTADORIA - GUARDA-MIRIM - ARTIGO 162 DA LEI ESTADUAL Nº 5.301/69 - COMPROVAÇÃO DE EFETIVO EXERCÍCIO EM PROL DO PODER PÚBLICO - AUSÊNCIA. - Sem a prova da data do indeferimento do pedido administrativo de averbação do tempo de atividade pública para fins de concessão de aposentadoria não há que se falar em ocorrência da prescrição do fundo do direito. - A respeito da contagem de tempo para fins de aposentadoria para militares do Estado de Minas Gerais, o art. 162 da Lei Estadual nº. 5.301/69 dispõe que só será computado o tempo de serviço público prestado à União, aos Estados, aos Municípios, às entidades autárquicas e paraestatais da União e dos Estados, bem como em outras repartições estaduais. - **Considerando que no específico caso dos autos o serviço prestado pelo requerente não foi realizado em prol do poder público, sendo a guarda-mirim do Município de Juiz de Fora organizada por instituição privada, inviável a contagem de tempo para fins de aposentadoria.** (TJMG - Apelação Cível 1.0145.15.014390-0/001, Relator(a): Des.(a) Wilson Benevides, 7ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 19/06/2018, publicação da súmula em 25/06/2018 – grifo nosso)

[27] Com relação à contagem de tempo para fins de adicionais, recomenda-se a observância da **Nota Jurídica AGE/NAJ nº 1.684/2018**, elaborada por ocasião de consulta feita pelo Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais, no expediente SEI nº 1080.01.0000080/2017-17, que restou aprovada, por meio de Promoção (2296676), pelo Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica/AGE, Danilo Antonio de Souza Castro.

Aqui, registre-se, mais uma vez, as advertências feitas naquela manifestação jurídica no sentido de que: o ato de averbação, para fins de adicionais, de tempo de serviço prestado, na iniciativa privada ou a outro órgão público, posteriormente à data da publicação da EC nº 09/1993, por servidor que ingressou nos quadros da Administração Pública estadual após essa data, viola frontalmente o disposto no artigo 36, § 7º, da CE/1989, o qual, repita-se, a partir da alteração promovida pela citada emenda constitucional – que cuidou de eliminar o termo “e adicionais”, constante da redação original do dispositivo –, passou a admitir a contagem recíproca do tempo de serviço nas atividades pública ou privada exclusivamente para fins de aposentadoria; e o artigo 162 da Lei Estadual nº 5.301/1969 não fora recepcionado pelo artigo 36, § 7º, CE/1989, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 09/1993, aplicável aos militares do Estado por força de determinação expressa contida no artigo 39, § 11, da CE/1989. Obs.: atualmente, a norma está inserta no § 25 do artigo 36 da CE/1989.

Nem se invoque o julgamento do RE nº 590.829/MG para afastar a aplicação da EC nº 09/1993, já que, no caso, a PEC nº 35/1993, que lhe deu origem, foi de autoria do então Governador do Estado, Hélio Garcia.

[28] A mesma previsão foi inserida no § 9º do artigo 36 da Constituição do Estado de 1989, aplicável aos militares do Estado por força de determinação expressa contida no artigo 39, § 11, da CE/1989:

Art. 36 – Aos servidores titulares de cargos de provimento efetivo do Estado, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime próprio de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do Estado, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. [...] § 9º – **O tempo de contribuição federal, estadual, distrital ou municipal será contado para efeito de aposentadoria**, e o tempo de serviço correspondente, para efeito de disponibilidade. (grifo nosso)

[29] Também foi inserida, pela EC nº 48/2010, norma de transição no artigo 135 do ADCT da Constituição do Estado de 1989:

Art. 135 – Observado o disposto no art. 36, § 10, da Constituição do Estado, o tempo de serviço considerado pela legislação vigente para efeito de aposentadoria cumprido até a edição de lei que discipline a matéria será contado como tempo de contribuição.

[30] Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências.

[31] Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/2018/09/PORTARIA-MPS-no-154-de-15mai2008-atualizada-ate-04set2018.pdf>. Acesso em: 12.02.2019.

[32] O que está em consonância com o disposto no artigo 130 do Decreto Federal nº 3.048/1999, *in verbis*:

Art. 130. **O tempo de contribuição para regime próprio de previdência social ou para Regime Geral de Previdência Social deve ser provado com certidão fornecida:** ([Redação dada pelo Decreto nº 6.722, de 2008](#)).

I - **pela unidade gestora do regime próprio de previdência social ou pelo setor competente da administração federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, suas autarquias e fundações, desde que devidamente homologada pela unidade gestora do regime próprio, relativamente ao tempo de contribuição para o respectivo regime próprio de previdência social; ou** ([Redação dada pelo Decreto nº 6.722, de 2008](#)).

II - **pelo setor competente do Instituto Nacional do Seguro Social, relativamente ao tempo de contribuição para o Regime Geral de Previdência Social.** ([Redação dada pelo Decreto nº 3.668, de 2000](#)).

§ 1º O setor competente do Instituto Nacional do Seguro Social deverá promover o levantamento do tempo de filiação ao Regime Geral de Previdência Social à vista dos assentamentos internos ou das anotações na Carteira do Trabalho ou na Carteira de Trabalho e Previdência Social, ou de outros meios de prova admitidos em direito. ([Redação dada pelo Decreto nº 3.668, de 2000](#)).

§ 2º O setor competente do órgão federal, estadual, do Distrito Federal ou municipal deverá promover o levantamento do tempo de contribuição para o respectivo regime próprio de previdência social à vista dos assentamentos funcionais.

§ 3º Após as providências de que tratam os §§ 1º e 2º, e observado, quando for o caso, o disposto no § 9º, os setores competentes deverão emitir certidão de tempo de contribuição, sem rasuras, constando, obrigatoriamente: [...]

§ 9º A certidão só poderá ser fornecida para os períodos de efetiva contribuição para o Regime Geral de Previdência Social, devendo ser excluídos aqueles para os quais não tenha havido contribuição, salvo se recolhida na forma dos §§ 7º a 14 do art. 216. ([Incluído pelo Decreto nº 3.668, de 2000](#)). [...]

§ 14. A certidão de que trata o § 3º deverá vir acompanhada de relação dos valores das remunerações, por competência, que serão utilizados para fins de cálculo dos proventos da aposentadoria. ([Incluído pelo Decreto nº 6.722, de 2008](#)).

§ 15. O tempo de serviço considerado para efeito de aposentadoria e cumprido até 15 de dezembro de 1998 será contado como tempo de contribuição. ([Incluído pelo Decreto nº 6.722, de 2008](#)).

§ 16. Caberá revisão da certidão de tempo de contribuição, inclusive de ofício, quando constatado erro material, vedada à destinação da certidão a órgão diverso daquele a que se destinava originariamente. ([Incluído pelo Decreto nº 6.722, de 2008](#)).

[33] Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social.

[34] Da **Instrução Normativa INSS/PRES nº 77**, de 21 de janeiro de 2015, extrai-se que:

Art. 8º É segurado na categoria de empregado, conforme o inciso I do art. 9º do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999: [...] VIII - o servidor do Estado, Distrito Federal ou Município, bem como o das respectivas Autarquias e Fundações, ocupante de cargo efetivo, desde que, nessa qualidade, não esteja amparado pelo RPPS; [...] XV - o servidor estadual, do Distrito Federal ou municipal, incluídas suas Autarquias e Fundações, ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, em decorrência da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e o que, nessa condição, mesmo que anteriormente a esta data, não esteja amparado por RPPS; XVI - o servidor da União, incluídas suas Autarquias e Fundações, ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, nos termos da Lei nº 8.647, de 13 de abril de 1993 e o que, nessa condição, mesmo que anteriormente a esta data, não estivesse amparado por RPPS; XVII - o servidor contratado pela União, Estado, Distrito Federal ou Município, bem como pelas respectivas Autarquias e Fundações, por tempo determinado, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal e da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993; XVIII - o servidor da União, Estado, Distrito Federal ou Município, incluídas suas Autarquias e Fundações, ocupante de emprego público; [...] Disponível em: <http://sislex.previdencia.gov.br/paginas/38/INSS-PRES/2015/77.htm>. Acesso em: 12.02.2019.

[35] Com efeito, verifica-se, da sua leitura, que: a emissão da Certidão de Tempo de Contribuição (CTC) pelos RPPS's obedecerá às normas estabelecidas na Portaria MPS nº 154/2008 (artigo 63, *caput*), a qual deverá conter, em anexo, Relação das Remunerações de Contribuições do servidor, relativas ao período certificado e discriminadas a partir da competência de julho de 1994, para subsidiar o cálculo dos proventos de aposentadoria (artigo 63, § 1º), sendo que os documentos de certificação de tempo de contribuição e de informação dos valores das remunerações de contribuições emitidos pelos diversos órgãos das administração depois da publicação da Portaria MPS nº 154/2008 terão validade mediante homologação da unidade gestora do regime (artigo 63, § 2º); e a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios fornecerão ao servidor titular de cargo, emprego ou função amparado pelo RPPS documentos comprobatórios do vínculo funcional e Declaração de Tempo de Contribuição, conforme previsto na Portaria MPS nº 154/2008, para fins de concessão de benefícios ou emissão da CTC pelo RGPS, sem prejuízo da apresentação da Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social (artigo 65).

[36] Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/2016/06/ORIENTACAONORMATIVASPSn02de31mar2009atualizadaate11jul2014-1-1.pdf>. Acesso em: 12.02.2009.

[37] Aprovada pelo Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica da Advocacia Geral do Estado, Danilo Antonio de Souza Castro, no expediente SEI nº 1080.01.0000078/2017-71.

[38] Em outras palavras, tem-se que o mero transcurso do prazo de 5 (cinco) anos de que a Administração Pública dispõe, em regra, para o exercício da autotutela administrativa, quanto aos atos de averbação e de concessão de benefícios e vantagens aos militares, não possui o condão, por si só, de ensejar a conclusão pela decadência, pois esta pode ser afastada no caso de má-fé dos beneficiários em favor de quem foram expedidas as certidões de tempo de serviço/contribuição ilegais, o que precisa ser apurado no bojo dos devidos processos administrativos, instaurados no âmbito da PCMG.

[39] E dos documentos a ele anexos.

[40] E dos documentos a ele anexos.

[41] A propósito, destaca-se o acórdão proferido, pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento do **Mandado de Segurança nº 25.641/DF**:

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. MORTE DE UM DOS IMPETRANTES. IMPOSSIBILIDADE DE HABILITAÇÃO DE HERDEIROS, FACULTADO O USO DAS VIAS ORDINÁRIAS. EXTINÇÃO SEM JULGAMENTO DE MÉRITO. TOMADA DE CONTAS PERANTE O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. LEI N. 8.443/92. NORMA ESPECIAL EM RELAÇÃO À LEI N. 9.784/99. DECADÊNCIA, INOCORRÊNCIA. IMPOSTO DE RENDA SOBRE JUROS DE MORA DECORRENTES DE ATRASO NO PAGAMENTO DE VENCIMENTOS. DEVOLUÇÃO DE VALORES QUE, RETIDOS NA FONTE INDEVIDAMENTE PELA UNIDADE PAGADORA, FORAM RESTITUÍDOS PELA MESMA NO MÊS SEGUINTE. DÚVIDA QUANTO À INTERPRETAÇÃO DOS PRECEITOS ATINENTES À MATÉRIA. SEGURANÇA CONCEDIDA. 1. O mandado de segurança não admite a habilitação de herdeiros em razão do caráter mandamental do writ e da natureza personalíssima do direito postulado. Nesse sentido o recente precedente de que fui Relator, MS n. 22.355, DJ de 04.08.2006, bem como QO-MS n. 22.130, Relator o Ministro MOREIRA ALVES, DJ de 30.05.97 e ED-ED-ED-RE n. 140.616, Relator o Ministro MAURÍCIO CORRÊA, DJ de 28.11.97. 2. O processo de tomada de contas instaurado perante o TCU é regido pela Lei n. 8.443/92, que consubstancia norma especial em relação à Lei n. 9.784/99. Daí porque não se opera, no caso, a decadência administrativa. 3. **A reposição, ao erário, dos valores percebidos pelos servidores torna-se desnecessária, nos termos do ato impugnado, quando concomitantes os seguintes requisitos: "i] presença de boa-fé do servidor; ii] ausência, por parte do servidor, de influência ou interferência para a concessão da vantagem impugnada; iii] existência de dúvida plausível sobre a interpretação, validade ou incidência da norma infringida, no momento da edição do ato que autorizou o pagamento da vantagem impugnada; iv] interpretação razoável, embora errônea, da lei pela Administração."** 4. A dúvida na interpretação dos preceitos que impõem a incidência do imposto de renda sobre valores percebidos pelos impetrantes a título de juros de mora decorrentes de atraso no pagamento de vencimentos é plausível. A jurisprudência do TST não é pacífica quanto à matéria, o que levou a unidade pagadora a optar pela interpretação que lhe pareceu razoável, confirmando a boa-fé dos impetrantes ao recebê-los. 5. Extinto o feito sem julgamento do mérito quanto ao impetrante falecido, facultado o uso das vias ordinárias por seus herdeiros. Ordem concedida aos demais. (MS 25641, Relator: Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 22/11/2007, DJe-031 DIVULG 21-02-2008 PUBLIC 22-02-2008 EMENT VOL-02308-01 PP-00193 RTJ VOL-00205-02 PP-00732 – grifo nosso)

No mesmo sentido, citem-se outros julgados do STF: **MS 32979 AgR**, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 29/06/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-153 DIVULG 31-07-2018 PUBLIC 01-08-2018; **RMS 32524 2ºJULG**, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Segunda Turma, julgado em 17/03/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-063 DIVULG 31-03-2015 PUBLIC 06-04-2015; e **MS 31975**, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Segunda Turma, julgado em 10/09/2013, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-211 DIVULG 23-10-2013 PUBLIC 24-10-2013.

Essa também é orientação do Tribunal de Contas da União (Acórdão 3.748/2017, Segunda Câmara, Relator: Ministro Augusto Nardes):

“Pessoal. Ressarcimento administrativo. Dispensa. Requisito. A reposição ao erário somente pode ser dispensada quando verificadas cumulativamente as seguintes condições: **a)** Presença de boa-fé do servidor; **b)** Ausência, por parte do servidor, de influência ou interferência para a concessão da vantagem impugnada; **c)** Existência de dúvida plausível sobre a interpretação, validade ou incidência da norma infringida, no momento da edição do ato que autorizou o pagamento da vantagem impugnada; e **d)** Interpretação razoável, embora errônea, da lei pela Administração. **Quando não estiverem**

atendidas todas essas condições ou, ainda, quando os pagamentos forem decorrentes de erro operacional da Administração, a reposição é obrigatória, na forma dos arts. 46 e 47 da Lei 8.112/1990”.

Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A378%2520ANOACORDAO%253A2017/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/2/false>. Acesso em: 06.04.2018.

[42] Lei Federal nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal:

Art. 53. A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.

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 má-fé.**

§ 1º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.

§ 2º Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato. (grifo nosso)

Art. 55. Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração.



Documento assinado eletronicamente por **Tatiana Mercedo Moreira Branco, Procuradora do Estado**, em 05/09/2019, às 11:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Tercio Leite Drummond, Procurador(a) Chefe**, em 05/09/2019, às 14:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Sergio Pessoa de Paula Castro, Advogado Geral do Estado**, em 06/09/2019, às 11:01, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Ana Paula Muggler Rodarte, Procurador(a)**, em 09/09/2019, às 10:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **7292629** e o código CRC **F533DE22**.

Referência: Processo nº 1510.01.0062937/2018-37

SEI nº 7292629