



**PODER JUDICIÁRIO**  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE PERNAMBUCO  
GABINETE DES. FRANCISCO BANDEIRA DE MELLO  
2ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO

190

APELAÇÃO CÍVEL Nº: 0321683-5  
APELANTE: Município de Garanhuns  
APELADOS: Eirilúcia Freitas de Moraes  
RELATOR: Des. Francisco Bandeira de Mello

**EMENTA:** APELAÇÃO CÍVEL. ADMINISTRATIVO. SERVIDORA PÚBLICA MUNICIPAL. INCORPORAÇÃO DE GRATIFICAÇÃO AO SEU PATRIMÔNIO JURÍDICO-FINANCEIRO, NO ANO DE 2004. PRETENSÃO DE DESFAZIMENTO DO ATO CONCESSIVO EM 2013. NÃO CABIMENTO. PRAZO DECADENCIAL DE 5 (CINCO) ANOS PARA A ADMINISTRAÇÃO REVER SEUS PRÓPRIOS ATOS. APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DA LEI FEDERAL Nº 9.784/99 AOS ESTADOS E MUNICÍPIOS. REEXAME NECESSÁRIO IMPROVIDO. 1. A sentença *a quo* concedeu a segurança a fim de determinar ao Município que se abstenha de suprimir a "Gratificação por quebra de caixa", incorporada ao patrimônio jurídico-financeiro da impetrante, após escoado o prazo decadencial de 5 (cinco) anos para anulação do ato administrativo, nos termos do art. 54 da Lei nº 9.784/99. 2. Deveras, observa-se que a incorporação em lume foi deferida em 1º de dezembro de 2004, nos termos da Portaria nº 296/2004. 3. De outra banda, verifica-se que a notificação da impetrante acerca do conteúdo do parecer jurídico da Procuradoria do Município - que opinou pela revogação do ato administrativo concessivo da incorporação -, ocorreu em 29 de janeiro de 2013, ou seja, 09 (nove) anos depois da edição do ato que se pretende revogar. 4. A questão em foco restringe-se à discussão acerca da aplicabilidade, ao caso concreto, da Lei Federal nº 9.784, de 23/01/1999, que estabelece o prazo decadencial de 5 (cinco) anos para a Administração anular, de ofício, os seus próprios atos administrativos. 5. Insurge-se o Município apelante contra a aplicação do referido diploma nas demais esferas da federação (Estados, Distrito Federal e Municípios), sob o argumento de que tais entes possuem autonomia para regular a matéria em seu território, à vista do disposto nos arts. 25, § 1º e 30, inciso I, da Constituição Federal de 1988. 6. Todavia, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é firme no sentido de que a decadência administrativa a que se refere a Lei Federal nº 9.784/99 é aplicada de forma subsidiária, no âmbito da administração pública estadual e municipal, por analogia integrativa (art. 4º da LINDB), na hipótese de ausente lei própria que regule o processo administrativo local, como ocorre na espécie. 7. Deveras, não é razoável que a Administração deixe passar mais de nove (09) anos para revogar ato administrativo alegadamente eivado de ilegalidade, com evidente prejuízo da servidora/beneficiária e ofensa aos princípios da segurança jurídica e da proteção à confiança. 8. Sendo assim, é de rigor que se garanta à impetrante a manutenção, em seus vencimentos, da incorporação de que trata a Portaria nº 296/2004, uma vez que escoado o prazo decadencial para a Administração rever o ato concessivo, nos termos do art. 54 da Lei Federal nº 9.784/99. 9. Reexame necessário improvido, à unanimidade.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE PERNAMBUCO**  
**GABINETE DES. FRANCISCO BANDEIRA DE MELLO**  
**2ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO**

192

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos da apelação cível nº 0321683-5, acima referenciada, acordam os Desembargadores integrantes da 2ª Câmara de Direito Público deste Tribunal de Justiça, à unanimidade, em negar provimento ao reexame necessário, nos termos do voto do Relator, que integra o acórdão.

Recife, 22 de maio de 2014 (data do julgamento).

  
**Des. Francisco Bandeira de Mello**  
Relator



186~

**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE PERNAMBUCO**  
**GABINETE DES. FRANCISCO BANDEIRA DE MELLO**  
**2ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO**

**APELAÇÃO CÍVEL Nº: 0321683-5**  
**APELANTE: Município de Garanhuns**  
**APELADOS: Erilúcia Freitas de Moraes**  
**RELATOR: Des. Francisco Bandeira de Mello**

**RELATÓRIO**

Trata-se de **reexame necessário e apelação cível** interposta em face de sentença (fls. 104/106) que concedeu a segurança pleiteada por Erilúcia Freitas de Moraes, nos autos do Mandado de Segurança nº 1582-56.2013.8.17.0640, impetrado contra o Secretário Municipal de Administração de Garanhuns, a fim de determinar ao Município que se abstenha de suprimir a "*Gratificação por quebra de caixa*", incorporada ao patrimônio jurídico-financeiro da impetrante, após escoado o prazo decadencial de 5 (cinco) anos para anulação do ato administrativo, nos termos do art. 54 da Lei nº 9.784/99.

Irresignado, o Município, ora apelante, interpôs recurso voluntário (fls. 117/138), arguindo, preliminarmente, a ausência de juntada de documentos obrigatórios com a inicial, e, no mérito, asseverando, em suma, que (i) a sentença *a quo* "*aplicou direito inexistente no ordenamento jurídico municipal*", uma vez que a Lei Federal nº 9.784/99 teria limitado o seu âmbito de incidência à esfera federal, em virtude da autonomia política dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local; (ii) a relação jurídica de fundo é de trato sucessivo e o ato concessivo da incorporação em lume seria renovado a cada novo mês de pagamento da vantagem; (iii) não teria ocorrido suspensão de pagamento à impetrante, mas apenas a instauração de procedimento administrativo para apurar a legalidade, ou não, da incorporação da gratificação aos seus vencimentos; (iv) que não há na legislação municipal norma que autorize a incorporação de gratificações durante a atividade, como ocorreu no caso concreto.

Nas contra-razões de fls. 147/167, a impetrante, ora apelada, defendeu a manutenção da sentença, alegando, em suma, que há mais de quinze anos vinha recebendo a gratificação de quebra de caixa, tendo sido surpreendida com a informação de que tal gratificação seria retirada do seu salário, em violação aos princípios do direito adquirido e da segurança jurídica.

Invoca, ainda, a incidência na espécie do prazo decadencial previsto na Lei Federal nº 9.784/99.

A douta Procuradoria de Justiça opinou pelo provimento parcial do reexame necessário, prejudicado o apelo voluntário (fls. 179/183).

É o relatório, no essencial. Inclua-se em pauta, para julgamento oportuno.

Recife, 12 de maio de 2014.

  
**Des. Francisco Bandeira de Mello**  
Relator



192

**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE PERNAMBUCO**  
**GABINETE DES. FRANCISCO BANDEIRA DE MELLO**  
**2ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO**

APELAÇÃO CÍVEL Nº: 0321683-5  
APELANTE: Município de Garanhuns  
APELADOS: Eirilúcia Freitas de Moraes  
RELATOR: Des. Francisco Bandeira de Mello

**VOTO**

De proêmio, rejeito a arguição de ausência de juntada de documentos obrigatórios à inicial, tendo em vista a documentação colacionada pelo impetrante às fls. 21/48 e 52/53, bem como a possibilidade de emenda da petição inicial do mandado de segurança, conforme entendimento consolidado sobre a matéria no âmbito do Superior Tribunal de Justiça (Precedentes: REsp 639.214/PR, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 28.11.2008; REsp 705.248/SC, Rel. Min. Denise Arruda, Primeira Turma, DJ 18.10.2007, p. 270; e MS 9.261/DF, Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, Rel. p/ Acórdão Ministro Og Fernandes, Terceira Seção, DJe 27.2.2009).

Dito isso, passo, em sucessivo, à análise da matéria de fundo do presente *mandamus*.

Conforme visto, a sentença *a quo* concedeu a segurança a fim de determinar ao Município que se abstenha de suprimir a "*Gratificação por quebra de caixa*", incorporada ao patrimônio jurídico-financeiro da impetrante, após escoado o prazo decadencial de 5 (cinco) anos para anulação do ato administrativo, nos termos do art. 54 da Lei nº 9.784/99.

Deveras, observo que a incorporação em lume foi deferida em **1º de dezembro de 2004**, nos termos da Portaria nº 296/2004 (acostada por cópia às fls. 140).

De outra banda, verifico que a notificação da impetrante acerca do conteúdo do parecer jurídico da Procuradoria do Município - que opinou pela revogação do ato administrativo concessivo da incorporação -, ocorreu em **29 de janeiro de 2013** (fls. 21), ou seja, **09 (nove) anos depois da edição do ato que se pretende revogar.**

A questão em foco restringe-se à discussão acerca da aplicabilidade, ao caso concreto, da Lei Federal nº 9.784, de 23/01/1999, que estabelece o prazo decadencial de 5 (cinco) anos para a Administração anular, de ofício, os seus próprios atos administrativos.

Pois bem.

Dispõem os arts. 53 e 54 e seus §§ 1º e 2º, e o art. 55 da Lei Federal nº 9.784/99, *in verbis*:

"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.



193

**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE PERNAMBUCO**  
**GABINETE DES. FRANCISCO BANDEIRA DE MELLO**  
**2ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO**

"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.

"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."

Como visto, insurge-se o Município apelante contra a aplicação do referido diploma nas demais esferas da federação (Estados, Distrito Federal e Municípios), sob o argumento de que tais entes possuem autonomia para regular a matéria em seu território, à vista do disposto nos arts. 25, § 1º e 30, inciso I, da Constituição Federal de 1988.

Todavia, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é firme no sentido de que a decadência administrativa a que se refere a Lei Federal nº 9.784/99 é aplicada de forma subsidiária, no âmbito da administração pública estadual e municipal, por analogia integrativa (art. 4º da LINDB), na hipótese de ausente lei própria que regule o processo administrativo local, como ocorre na espécie.

Nesse sentido, confirmam-se os arestos a seguir colacionados, *verbis*:

**PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL. PAGAMENTO DE HORAS EXTRAS. REVISÃO DE ATO ADMINISTRATIVO. DECADÊNCIA. NÃO OCORRÊNCIA. APLICABILIDADE DO ART. 54 DA LEI 9.784/1999 POR ANALOGIA. POSSIBILIDADE.**

1. O Superior Tribunal de Justiça assentou o entendimento de que mesmo os atos administrativos praticados anteriormente ao advento da Lei Federal 9.784, de 1º.2.1999, estão sujeitos ao prazo de decadência quinquenal contado da sua entrada em vigor. A partir de sua vigência, o prazo decadencial para a Administração rever seus atos é de cinco anos, nos termos do art. 54.
2. Na hipótese dos autos, a administração passou a pagar, por ato unilateral, vantagens ao servidor decorrentes de portarias emitidas nos anos de 1996 e 1998. Em 2002 a administração reviu seu ato e cancelou o pagamento da vantagem. Logo, a revisão foi feita dentro do prazo de cinco anos, a contar da data em que vigente a lei supracitada.
3. Ademais, ao contrário da tese defendida pelo agravante, a jurisprudência do STJ firmou-se no sentido de que a Lei 9.784/1999 pode ser aplicada de forma subsidiária no âmbito dos demais Estados-Membros e Municípios, se ausente lei própria que regule o processo administrativo local, como ocorre na espécie.
4. Agravo Regimental não provido. (AgRg no AREsp 263.635/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/05/2013, DJe 22/05/2013)



194

**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE PERNAMBUCO**  
**GABINETE DES. FRANCISCO BANDEIRA DE MELLO**  
**2ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO**

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO APOSENTADO. REVISÃO DE PROVENTOS PELA ADMINISTRAÇÃO. DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA. TERMO INICIAL DO PRAZO DECADENCIAL. EDIÇÃO DE LEI ESPECÍFICA SOBRE O TEMA. EXISTÊNCIA DA LEI FEDERAL Nº 9.784/99. APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA AOS ESTADOS E MUNICÍPIOS. SUPERVENIÊNCIA DA LEI DISTRITAL Nº 2.834/2001. FATO QUE NÃO INTERROMPE A CONTAGEM DO PRAZO JÁ INICIADO. DECADÊNCIA CONFIGURADA.

1. A Corte Especial deste Tribunal Superior consagrou o entendimento de que até a edição da Lei Federal nº 9.784/99 a Administração Pública poderia rever os seus atos a qualquer tempo, quando eivados de vícios e ilegalidades, conforme os enunciados das Súmulas nos 346 e 473 do STF e o disposto no art. 114 da Lei Federal nº 8.112/90. Ficou estabelecido também que a lei que definisse prazo para que a Administração Pública pudesse revogar seus atos teria incidência somente a partir de sua vigência, não podendo retroagir.

2. No âmbito estadual ou municipal, ausente lei específica, a Lei Federal nº 9.784/99 pode ser aplicada de forma subsidiária, haja vista tratar-se de norma que deve nortear toda a Administração Pública, servindo de diretriz aos seus órgãos. Destarte, editada lei local posteriormente, essa incidirá apenas a partir dos atos administrativos praticados após sua vigência, não interrompendo a contagem do prazo decadencial já iniciado com a publicação da norma federal.

3. Com efeito, "a superveniência da Lei Distrital 2.834/01 não interrompe a contagem do prazo decadencial iniciado com a publicação da Lei 9.784/99, uma vez que sua única finalidade é aplicar, no âmbito do Distrito Federal, as regras previstas na referida lei federal" (REsp nº 852.493/DF, Relator o Ministro Arnaldo Esteves Lima, DJe de 25/8/2008).

4. Agravo regimental a que se nega provimento.

(AgRg no REsp 1092202/DF, Rel. Ministro MARCO AURÉLIO BELLIZZE, QUINTA TURMA, julgado em 11/04/2013, DJe 18/04/2013)

Deveras, não é razoável que a Administração deixe passar mais de nove (09) anos para revogar ato administrativo alegadamente eivado de ilegalidade, com evidente prejuízo da servidora/beneficiária e ofensa aos princípios da segurança jurídica e da proteção à confiança.

Sendo assim, é de rigor que se garanta à impetrante a manutenção, em seus vencimentos, da incorporação de que trata a Portaria nº 296/2004 (fls. 140), uma vez que escoado o prazo decadencial para a Administração rever o ato concessivo, nos termos do art. 54 da Lei Federal nº 9.784/99.

Ante o exposto, **nego provimento ao reexame necessário**, em ordem a manter a sentença de primeiro grau.

É o voto.

Recife, 22 de maio de 2014.  
  
**Des. Francisco Bandeira de Mello**  
Relator