



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Elke Andrade Soares de Moura Silva

PROCESSO Nº: 790.091

NATUREZA: Inspeção Ordinária - Atos de Admissão e Movimentação de Pessoal

ORIGEM: Câmara Municipal de São João da Lagoa

RELATOR: Conselheiro Cláudio Terrão

Excelentíssimo Senhor Relator,

I - RELATÓRIO

Cuidam os autos do exame de legalidade, para fins de registro, dos Atos de Admissão e Movimentação de Pessoal da Câmara Municipal de São João da Lagoa, por força do preceituado no art. 71, III, da Constituição da República de 1988, c/c art. 76, V, da Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989.

O Órgão Técnico procedeu à análise consubstanciada no relatório de fls. 41/43.

Vieram os autos a este *Parquet*, nos termos do art. 61, IX, c, da Resolução TC nº 12/2008.

É o relatório, no essencial.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Elke Andrade Soares de Moura Silva

II – FUNDAMENTAÇÃO

Dentre as competências constitucionais dos Tribunais de Contas, no exercício de sua função típica, qualificada de controle externo, encontra-se a apreciação, para fins de registro, dos atos de admissão, nos seguintes termos:

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

(...)

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

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Em razão do princípio constitucional da simetria, em sentido semelhante, prescreve a Constituição do Estado de Minas Gerais:

Art. 76. O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, ao qual compete:

(...)

V - apreciar, para o fim de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, pelas administrações direta e indireta, excluídas as nomeações para cargo de provimento em comissão ou para função de confiança;

Por sua vez, compete ao Ministério Público de Contas, em sua missão constitucional de guardião da lei e fiscal de sua execução, “promover a defesa da ordem jurídica, requerendo, perante o Tribunal, as medidas de interesse da Justiça, da administração e do erário”¹.

¹ Art. 32, I, da Lei Complementar nº 102, de 17/01/08 – Lei Orgânica do TCEMG.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Elke Andrade Soares de Moura Silva

Preliminarmente, observa-se, de início, que os atos de admissão sob exame foram inspecionados no período de 30/03/2009 a 04/04/2009, abrangendo a situação do quadro de pessoal da Câmara Municipal de São João da Lagoa em 31/01/2009. Ademais, a entrada em exercício dos servidores relativos a esses atos ocorreu há mais de cinco anos.

Assim, este *Parquet*, imbuído de sua missão de promover as medidas para efetivação da justiça, tutelando não apenas o interesse da administração e do erário, mas, sobretudo, a garantia dos direitos fundamentais do cidadão, entende, em PREJUDICIAL DE MÉRITO, que o Tribunal deve reconhecer o decurso do prazo decadencial nos autos ora examinados, mediante aplicação da norma específica, qual seja o artigo 110-H da Lei Complementar nº 102/2008, acrescentado pela Lei Complementar nº 120/2011, que assim dispõe:

Art. 110-H. Salvo disposição legal em contrário, não se aplicam à decadência as normas que interrompem ou suspendem a prescrição.

Parágrafo único. Nas aposentadorias, reformas e pensões concedidas há mais de cinco anos, bem como nas admissões ocorridas há mais de cinco anos, contados da data de entrada do servidor em exercício, o Tribunal de Contas determinará o registro dos atos que a administração já não puder anular, salvo comprovada má-fé.

Inferre-se da norma supra transcrita que, nos casos em que as admissões ocorreram há mais de cinco anos, o Tribunal de Contas deverá determinar o registro dos respectivos atos, salvo comprovada má-fé.

A imprescindibilidade de se reconhecer não apenas a adequação, mas a constitucionalidade da norma decadencial invocada para regência do caso em apreço cinge-se ao reconhecimento da supremacia dos princípios da segurança jurídica e da boa-fé, os quais possuem significativo relevo no paradigma do Estado Democrático de Direito. Em outras palavras, não se pode olvidar que a segurança jurídica, modernamente denominada “confiança legítima”, e que induz



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Elke Andrade Soares de Moura Silva

à necessidade de proteção da confiança dos administrados nos atos produzidos pelo Poder Público, tem sido a base para interpretação e efetivação de direitos.

De acordo com JOSÉ DOS SANTOS², os atos administrativos, quando editados, trazem em si a presunção de legitimidade, ou seja, a presunção de que nasceram em conformidade com as devidas normas legais. Essa característica não depende de lei expressa, mas deflui da própria natureza do ato administrativo, como ato emanado de agente integrante da estrutura do Estado.

E completa o mencionado autor³, aduzindo:

Vários são os fundamentos dados a essa característica. O fundamento precípuo, no entanto, reside na circunstância de que se cuida de atos emanados de agentes detentores de parcela do Poder Público, imbuídos, como é natural, do objetivo de alcançar o interesse público que lhes compete proteger. Desse modo, inconcebível seria admitir que não tivessem a aura de legitimidade, permitindo-se que a todo momento sofressem algum entrave oposto por pessoas de interesses contrários. Por esse motivo é que se há de supor que presumivelmente estão em conformidade com a lei.

Aliado a isso, tem-se que o transcurso do lapso temporal, desde a entrada dos servidores em exercício até a análise de legalidade pelo Tribunal de Contas, fez gerar para o beneficiário do ato uma situação jurídica dotada de estabilidade.

É que os atos emanados do Estado, dotados de presunção de legitimidade e aparência de legalidade, em virtude do decurso do tempo e da boa-fé dos destinatários, fez gerar a estabilização da situação jurídica, de forma que não mais poderá a Administração, em caso de vício, suprimir os efeitos favoráveis que os atos produziram para os seus destinatários, em observância ao princípio da segurança jurídica.

² CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 22ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009. p. 116.

³ Idem. *Ibidem*. p. 116/117.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Elke Andrade Soares de Moura Silva

Ao discorrer acerca do aspecto temporal das decisões dos Tribunais de Contas, o Ministro AYRES BRITO, do Supremo Tribunal Federal – STF, aduz:

A manifestação do órgão constitucional de controle externo há de se formalizar em tempo que não desborde das pautas elementares da razoabilidade. Todo o Direito Positivo é permeado por essa preocupação com o tempo enquanto figura jurídica, **para que sua prolongada passagem em aberto não opere como fator de séria instabilidade intersubjetiva ou mesmo intergrupar**. (Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 25.403/DF. Relator: Ministro Ayres Brito. Publicação 10/02/2011). (g.n.).

Em comentário ao princípio da segurança jurídica, JOSÉ DOS SANTOS⁴ salienta que as teorias jurídicas modernas sempre procuraram realçar a crise conflituosa entre os princípios da legalidade e da estabilidade das relações jurídicas, cumprindo transcrever:

Se, de um lado, não se pode relegar o postulado de observância dos atos e condutas aos parâmetros estabelecidos na lei, de outro é preciso evitar que situações jurídicas permaneçam por todo o tempo em nível de instabilidade, o que evidentemente, provoca incertezas e receios entre os indivíduos.

Nessa esteira de raciocínio, tem-se que a prescrição e a decadência são fatos jurídicos por meio dos quais o Direito confere destaque à imperiosidade de se estabilizar as relações constituídas, propiciando a concretização do princípio da segurança jurídica⁵.

A propósito, vale citar escólio de CELSO ANTÔNIO⁶:

Os institutos da prescrição, da decadência, da preclusão (na esfera processual), do usucapião, da irretroatividade da lei, do direito adquirido, são expressões concretas que bem revelam esta profunda aspiração à estabilidade, à segurança, conatural ao Direito.

⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 22ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009. p. 34.

⁵ Idem. *Ibidem*. p. 34

⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 18 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.p. 113.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Elke Andrade Soares de Moura Silva

Como leciona RAQUEL MELO URBANO DE CARVALHO, na base dos institutos de decadência e prescrição está o princípio da segurança jurídica, cada vez mais invocado para limitar a reversibilidade dos atos estatais. Assevera a mencionada administrativista que, por vezes, a invalidação de um ato, ou a supressão dos efeitos dele decorrentes, pode causar maior prejuízo ao interesse social do que sua manutenção.

A noção de interesse público ou de utilidade pública, em torno da qual se estrutura e gira todo o Direito Público, pode exigir, em dadas situações, a permanência no mundo jurídico do ato originalmente inválido, em razão da necessidade da segurança jurídica.⁷

ALMIRO DO COUTO E SILVA⁸, citado por Raquel Melo Urbano de Carvalho, leciona que há muitas hipóteses em que o interesse público prevalescente consiste, exatamente, na conservação do ato que nasceu viciado, mas que consolidou nos destinatários a crença firme da legitimidade do ato, pela omissão do Poder Público em invalidá-lo, por lapso temporal prolongado. Veja-se:

No direito público, não constitui uma excrecência ou uma aberração admitir-se a sanatória ou o convalescimento do ato nulo. Ao contrário, em muitas hipóteses o interesse público prevalescente estará precisamente na conservação do ato que nasceu viciado mas que, após, pela omissão do poder público em invalidá-lo, por prolongado período de tempo, consolidou nos destinatários a crença firme na legitimidade do ato.

Cumprе enfatizar que é o direito à segurança que define a sustentação e a eficácia do ordenamento jurídico, nas palavras da Ministra do Supremo Tribunal Federal, CÁRMEN LÚCIA ANTUNES ROCHA, garantindo “que cada pessoa (...) durma e acorde ciente de que os seus direitos são os que estão

⁷ CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. *Curso de Direito Administrativo*. 2ª ed. rev, ampliada e atualizada. Salvador: JusPodvm, 2009. p. 94.

⁸ Idem. *Ibidem*. p. 94.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Elke Andrade Soares de Moura Silva

conhecidos no sistema, e que a mudança não se fará senão segundo o quanto nele estabelecido”.⁹

A expressão segurança jurídica, em seu desenvolvimento doutrinário e jurisprudencial, conforme LUÍS ROBERTO BARROSO, passou a designar um conjunto abrangente de ideias e conteúdos, que incluem:

1. a existência de instituições estatais dotadas de poder e garantias, assim como sujeitas ao princípio da legalidade;
2. a confiança nos atos do Poder Público, que deverão reger-se pela boa-fé e pela razoabilidade;
3. a estabilidade das relações jurídicas, manifestada na durabilidade das normas, na anterioridade das leis em relação aos fatos sobre os quais incidem e na conservação de direitos em face da lei nova;
4. a previsibilidade dos comportamentos, tanto os que devem ser seguidos como os que devem ser suportados;
5. a igualdade na lei e perante a lei, inclusive com soluções isonômicas para situações idênticas ou próximas.¹⁰

A segurança que se pode esperar do ordenamento jurídico, pois, está em que ele traga um mínimo normativo de princípios que assegurem direitos fundamentais, o que pressupõe a estabilidade das relações, notadamente daquelas firmadas a partir de ato emanado do próprio Estado.

Nessa senda, tem-se que a segurança jurídica deve ser vista como princípio que nos diz que a decisão certa e justa seja adotada de modo a promover a concretização de direitos fundamentais, não permitindo que a prevalência de outros princípios, ainda que da mais alta envergadura, como o é o princípio da legalidade, por inadequados à hipótese de regência, possam subverter o tão caro fim colimado com a inauguração do Estado de Direito, tal

⁹ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. O Princípio da Coisa Julgada e o Vício de Inconstitucionalidade. In: *Constituição e Segurança Jurídica: Direito Adquirido, Ato Jurídico Perfeito e Coisa Julgada*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 168-169.

¹⁰ BARROSO, Luís Roberto. Em Algum Lugar do Passado: Segurança Jurídica, Direito Intertemporal e o Novo Código Civil. In: *Constituição e Segurança Jurídica: Direito Adquirido, Ato Jurídico Perfeito e Coisa Julgada*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 139-140.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Elke Andrade Soares de Moura Silva

seja, promover a justiça e assegurar a estabilidade das relações jurídicas constituídas.

Por todo o exposto, considerando que, *in casu*, o transcurso do lapso temporal para a análise dos atos de admissão fez nascer situação jurídica dotada de estabilidade, deve o Tribunal reconhecer o decurso do prazo decadencial nos autos ora examinados, conforme dispõe o art. 110-H da Lei Complementar nº 102/2008, sob pena de ofensa aos princípios da boa fé e da confiança legítima, face subjetiva do princípio da segurança jurídica.

A título de argumentação, importante registrar que não há que se falar na aplicação da decadência somente a partir da submissão à Corte de Contas dos atos que ora são analisados, porquanto a sua inserção no mundo jurídico, como atos perfeitos e acabados, já ocorrera desde a entrada dos servidores em exercício, momento em que passaram a produzir seus efeitos. Tampouco há que se falar na aplicação da decadência somente a partir do registro dos atos de admissão pelo Tribunal de Contas. Isso porque, como órgão de controle, o Tribunal de Contas está sujeito ao princípio da segregação das funções e dos limites definidos na lei para o exercício de sua competência.¹¹

Assim, sob o aspecto da segregação de funções, um órgão de controle limita-se a *controlar*, não podendo realizar atos de execução, cabendo, sim, ordenar a recomposição da ordem jurídica lesada, por intermédio da própria autoridade que praticou o ato. E, sob o segundo aspecto – limites da competência –, é preciso reconhecer que ao Tribunal de Contas compete apreciar a legalidade, não praticar o ato, alterá-lo, ou suprimi-lo.¹²

¹¹ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunais de Contas do Brasil – Jurisdição e Competência*. Editora Fórum: Belo Horizonte, 2003. p. 256.

¹² Idem. *Ibidem*. p. 256.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Elke Andrade Soares de Moura Silva

Especificamente quanto à fiscalização dos atos de admissão, o Tribunal de Contas apenas intervém no exame de sua legalidade, de modo posterior e extrínseco. Vale dizer, às Cortes de Contas não é dada a participação material na formação do ato no âmbito da Administração da qual se origina.

Dessa inteligência, extrai-se que aos Tribunais de Contas, no exercício da sua atividade fim de fiscalizar atos de admissão, não é conferido o exercício da autotutela, que é “o controle que se exerce sobre os próprios atos, com a possibilidade de anular os ilegais e revogar os inconvenientes ou inoportunos, independentemente de recurso ao Poder Judiciário”¹³, conforme consagrado nas Súmulas nºs 346¹⁴ e 473¹⁵ do STF.

Tanto é assim que o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, no exercício da mencionada atividade, antes da alteração de sua Lei Orgânica que disciplinou a aplicação da decadência, sempre diligenciou ao órgão competente, determinando providências saneadoras dos vícios verificados nos atos de admissão ou, até mesmo, o seu desfazimento, por ilegalidade. Em nenhum momento ele próprio houve por praticar as correções indicadas, por reconhecer que lhe faleceria competência para tanto.

Destarte, para que sejam resguardados direitos fundamentais adquiridos e estabilizados por força de princípios de envergadura constitucional, imperioso se proceda ao registro dos atos de admissão, vez que a entrada em exercício dos respectivos servidores ocorreu há mais de 5 (cinco) anos, fazendo-se a subsunção da norma adequada ao caso concreto, isto é, do art. 110-H da Lei Complementar nº 102/2008.

¹³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 20ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2007. p. 64.

¹⁴ Súmula 346 STF: A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.

¹⁵ Súmula 473 STF: A administração pode anular seus próprios atos quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Elke Andrade Soares de Moura Silva

III - CONCLUSÃO

Pelo exposto, este Ministério Público de Contas OPINA, em prejudicial de mérito, pelo reconhecimento da incidência do prazo decadencial de cinco anos, previsto no art. 110-H da Lei Complementar nº 102/2008, devendo os atos de admissão em apreço ser registrados, nos termos do art. 258, §1º, I, “c”, da Resolução TC nº 12/2008.

É o parecer.

Belo Horizonte, 03 de julho de 2014.

Elke Andrade Soares de Moura Silva
Procuradora do Ministério Público de Contas