



PARECER 147/2013 - MPC/RR

Processo nº 0455/2001
Assunto: Ato de Admissão de Pessoal – exercício 2001
Órgão: Polícia Militar de Roraima - PMRR
Responsáveis: Sr. Cel. Arnóbio Venício Lima Bessa
Sr. Cel. Ben-Hur Gonçalves
Sr. Cel. José Wilson da Silva
Sr. Cel. Ricardo Rommel Rocha Lima
Conselheiro Relator: Essen Pinheiro Filho

EMENTA – REGISTRO DE ATOS DE ADMISSÃO DE PESSOAL. PRELIMINAR DECADÊNCIA. FORMALIDADES PREENCHIDAS. LEGALIDADE DOS ATOS. REGISTRO.

Trata-se de Ato de Admissão de Pessoal da Polícia Militar do Estado de Roraima - PMRR, referente ao Edital nº 001/CMDO GERAL/00 de 17 de janeiro de 2000, Edital nº 002/CMDO GERAL/00 de 17 de janeiro de 2000 e Edital nº 003/CMDO GERAL/00 de 09 de outubro de 2000, sob a responsabilidade dos Senhores José Wilson da Silva, Ricardo Rommel Rocha Lima, Arnóbio Venício Lima Bessa, e Ben-Hur Gonçalves.

A relatoria do presente feito coube primeiramente ao Conselheiro José Lauro Moreira (fls. 238, Vol. II). Após, o processo foi redistribuído aos Conselheiros Cilene Lago Salomão (fls. 770 verso, vol. IV), Joaquim Pinto Souto Maior (fls. 772, verso, vol. IV), Reinaldo Fernandes Neves (fls. 929, vol. V), Manoel Dantas Dias (fls. 1159, vol. VI) e, finalmente, ao Conselheiro Essen Pinheiro Filho (fls. 1178, vol. VI), atual relator do feito.

Foram juntados no presentes autos os seguintes documentos: Relatório de Diligência da 5ª Inspeção (fls. 688-729, vol. IV), Nota Técnica de Esclarecimento nº



005/2007 (fls. 775-776), Relatório de Auditoria nº 108/2008-DIFIP (fls. 885-890, vol. V), Relatório de Diligência nº 09/DIFIP/2009 (fls. 1077-1098, vol. VI) e Relatório Complementar ao Relatório de Diligência nº 09/DIFIP/2009 (fls. 1149-1151, vol. VI).

A Diretoria de Fiscalização de Contas Públicas – DIFIP manifestou-se às fls. 891-899, vol. V.

Realizadas todas as devidas citações e notificações, a Diretoria de Fiscalização de Contas Públicas – DIFIP acostou o Parecer Conclusivo nº 026/2010 – DIFIP, pugnando pela legalidade dos atos de admissão de pessoal constante destes autos, em consonância com o posicionamento exarado pela equipe técnica às fls. 1081-1098 e fls. 1151, vol. VI.

O Conselheiro Relator à época proferiu a decisão monocrática de fls. 1162-1163, vol. VI declarando a prescrição administrativa do julgamento dos presentes autos.

Conforme se infere da certidão de fls. 1172, vol. VI, a citada decisão não transitou em julgado, uma vez que o Ministério Público de Contas interpôs recurso.

Às fls. 1174-1176, vol. VI foi acostado o Acórdão nº 018/2012 – TCE/Plenário que conheceu e proveu o recurso do Ministério Público de Contas, anulando a decisão de fls. 1162-1163, vol. IV, retornando os autos a sua origem.

A Assessoria Técnica do Conselheiro Relator manifestou-se às fls. 1181, vol. VI.

Após, os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas para necessária e conclusiva manifestação.

É o breve histórico dos autos.

Inicialmente, há de se ressaltar que o presente feito encontra-se plenamente regular sob o ponto de vista processual, uma vez que as normas procedimentais aplicáveis foram atendidas em sua inteireza.

Superadas as questões de ordem processual, passemos a analisar o mérito



da Tomada de Contas Especial.

Preliminarmente, este órgão ministerial suscita a ocorrência do instituto da decadência no feito *sub judice*.

O presente ato de admissão de pessoal versa sobre o Edital nº 001/CMDO GERAL/00, Edital nº 002/CMDO GERAL/00 e Edital nº 003/CMDO GERAL/00, e ingressou nesta Corte de Contas em 14 de setembro de 2001, há mais de 11 anos, ocorrendo assim o instituto da decadência.

Neste sentido, de forma convergente quanto à razoabilidade dos fatos, observamos a Lei Estadual 418/04, com redação análoga da Lei Federal 9.784/99. Referida lei regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual e estatuiu (artigo 54) que “o direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em 5 (cinco) anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé”.

Ademais, essa mesma lei, reguladora do processo administrativo estadual, teve o mérito de também explicitar o subprincípio da boa-fé como obrigatória pauta de conduta administrativa, a teor do inciso IV do parágrafo único do artigo 2º, cujo *caput* também determina a obediência da Administração Pública aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade, moralidade e segurança jurídica, *in verbis*:

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

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

(...)

IV – atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé;

No caso em apreço, os servidores, aprovados por meio de concurso público, já foram nomeados, empossados em seus cargos e já estão no exercício de suas funções há mais de 11 anos.

Em observação ao princípio da boa-fé, da segurança jurídica e em virtude do



lapso temporal entre a realização do certame público e a apreciação pelo órgão controlador dos atos praticados, o Egrégio Colegiado deste Tribunal, reunido em Sessão Ordinária – 2ª Câmara – apreciou em 03/07/2008, os processos nº 277/2005, 273/2005, 278/2005 e 280/2005, que tratam do registro dos atos e admissão dos cargos de técnico agrícola (Edital 002/1996), guarda municipal (Edital 001/1996), operador de computador (Edital 002/1996) e fiscal municipal (Edital 002/1996), respectivamente, deliberando, **em unanimidade**, pela legalidade dos atos de admissão destes autos e por conseguinte seu registro, que trazem semelhança com o presente feito no que se refere ao lapso decadencial.

Vejamos o posicionamento do Supremo Tribunal Federal, em situações análogas:

MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. NEGATIVA DE REGISTRO A APOSENTADORIA. PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA. GARANTIAS CONSTITUCIONAIS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA.

1. O impetrante se volta contra o acórdão do TCU, publicado no Diário Oficial da União. Não exatamente contra o IBGE, para que este comprove o recolhimento das questionadas contribuições previdenciárias. Preliminar de ilegitimidade passiva rejeitada.
2. Infundada alegação de carência de ação, por ausência de direito líquido e certo. Preliminar que se confunde com o mérito da impetração.
3. A inércia da Corte de Contas, por mais de cinco anos, a contar da aposentadoria, consolidou afirmativamente a expectativa do ex-servidor quanto ao recebimento de verba de caráter alimentar. Esse aspecto temporal diz intimamente com: a) o princípio da segurança jurídica, projeção objetiva do princípio da dignidade da pessoa humana e elemento conceitual do Estado de Direito; b) a lealdade, um dos conteúdos do princípio constitucional da moralidade administrativa (caput do art. 37). São de se reconhecer, portanto, certas situações jurídicas subjetivas ante o Poder Público, mormente quando tais situações se formalizam por ato de qualquer das instâncias administrativas desse Poder, como se dá com o ato formal de aposentadoria.
4. **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 inter-subjetiva ou mesmo intergrupala. A própria Constituição Federal de 1988 dá conta de



institutos que têm no perfazimento de um certo lapso temporal a sua própria razão de ser. Pelo que existe uma espécie de tempo constitucional médio que resume em si, objetivamente, o desejado critério da razoabilidade. Tempo que é de cinco anos (inciso XXIX do art. 7º e arts. 183 e 191 da CF; bem como art. 19 do ADCT).

5. O prazo de cinco anos é de ser aplicado aos processos de contas que tenham por objeto o exame de legalidade dos atos concessivos de aposentadorias, reformas e pensões. Transcorrido *in albis* o interregno quinquenal, a contar da aposentadoria, é de se convocar os particulares para participarem do processo de seu interesse, a fim de desfrutar das garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa (inciso LV do art. 5º).

6. Segurança concedida.

(STF, MS 25116 - DF, Mins. Rel.: Ayres Britto, publicado em 10/02/2011).

(grifo nosso)

MANDADO DE SEGURANÇA. CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. ART. 71, III, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. FISCALIZAÇÃO DE EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA. POSSIBILIDADE. IRRELEVÂNCIA DO FATO DE TEREM OU NÃO SIDO CRIADAS POR LEI. ART. 37, XIX, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. ASCENSÃO FUNCIONAL ANULADA PELO TCU APÓS DEZ ANOS. ATO COMPLEXO. INEXISTÊNCIA. DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA. ART. 54 DA LEI N. 9.784/99. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA E DA BOA-FÉ. SEGURANÇA CONCEDIDA.

1. As empresas públicas e as sociedades de economia mista, entidades integrantes da administração indireta, estão sujeitas à fiscalização do Tribunal de Contas, não obstante a aplicação do regime jurídico celetista aos seus funcionários. Precedente [MS n. 25.092, Relator o Ministro Carlos Velloso, DJ de 17.3.06].

2. A circunstância de a sociedade de economia mista não ter sido criada por lei não afasta a competência do Tribunal de Contas. São sociedades de economia mista, inclusive para os efeitos do art. 37, XIX, da CB/88, aquelas --- anônimas ou não --- sob o controle da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal ou dos Municípios, independentemente da circunstância de terem sido criadas por lei. Precedente [MS n. 24.249, de que fui Relator, DJ de 3.6.05].

3. Não consubstancia ato administrativo complexo a anulação, pelo TCU, de atos relativos à administração de pessoal após dez anos da aprovação das contas da sociedade de economia mista pela mesma Corte de Contas.

4. A Administração decai do direito de anular atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis aos destinatários após cinco anos, contados da data em que foram praticados [art. 54 da Lei n. 9.784/99]. Precedente [MS n. 26.353, Relator o Ministro MARCO AURÉLIO, DJ de 6.3.08]

5. A anulação tardia de ato administrativo, após a consolidação de situação de fato e de direito, ofende o princípio da segurança jurídica. Precedentes [RE n. 85.179, Relator o Ministro BILAC PINTO, RTJ 83/921 (1978) e MS n. 22.357, Relator o Ministro GILMAR MENDES, DJ 5.11.04]. Ordem concedida.



(STF, MS 26117 – DF, Mins. Rel.: Eros Grau, publicado em 06/11/2009).
(grifos nosso)

Esclarecendo o assunto, o voto do Eminentíssimo Ministro Eros Grau:

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 inter-subjetiva ou mesmo intergrupala. Quero dizer: a definição jurídica das relações interpessoais ou mesmo coletivas não pode se perder no infinito. Não pode descambar para o temporalmente infundável, e a própria Constituição de 1988 dá conta de institutos que têm no perfeitamento de um certo lapso temporal a sua própria razão de ser, a marcar explícita presença em dispositivos como estes:

'Artigo 7º. São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: (...) XXIX – ação quanto aos créditos resultantes das relações de trabalho, com prazo prescricional de cinco anos para os trabalhadores urbanos e rurais, até o limite de dois anos após a extinção do contrato de trabalho.'

'Artigo 37.(...) parágrafo 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento'.

Mais recentemente, por efeito da Emenda Constitucional 45/04, a Constituição Federal passou a albergar, explicitamente, o direito à razoável duração do processo – inclusive os de natureza administrativa, conforme a seguinte dicção:

'LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação'.

Sem dúvida, pois, que determinadas pautas temporais são, em si mesmas, um tão relevante aspecto da vida que chegam a merecer direito tratamento constitucional. Importando, aqui, saber se não existe uma espécie de tempo médio que resuma em si, objetivamente, o desejado critério da razoabilidade.

(STF, em MS 26117, Rel. Min. Eros Grau).

Por isso, o lapso temporal de mais de 11 anos havido entre a realização do certame público, ocorrido no ano de 2001, e a apreciação pelo órgão controlador dos atos praticados deverá ser analisado mediante critérios de razoabilidade e ponderação. E, assim se justifica, pelo interesse da estabilidade das relações jurídicas, exemplificadas nas Decisões nº 002, 003, 004 e 005/2008 – TCE/RR – 2ª Câmara. Diante disso, impõe a estabilização dos registros dos atos de admissão a



que se refere os presentes autos.

Também nesse sentido recente decisão desta Egrégia Corte de Contas:

O Tribunal de Contas do Estado de Roraima reunido na 11ª Sessão ordinária do Tribunal Pleno, à unanimidade, decide:

(...)

9.2. Reconhecer e declarar naqueles autos a aplicação do instituto da decadência e, por consequência, determinar o imediato registro de todos os Atos de Admissão.

9.3. Extinguir o processo com resolução de mérito, reconhecendo-se a prescrição da pretensão punitiva do mérito, nos termos do inciso IV do art. 269 do Código de Processo Civil, aplicável supletivamente;

(...)

(TCE/RR, Decisão nº 004/2012-TCERR-Pleno, Cons. Rel.: Essen Pinheiro Filho, publicada em 03/09/12).

Ad argumentandum tantum e, levando em conta remota possibilidade do não reconhecimento da decadência nos termos acima elencados, temos que, no que toca à regularidade dos atos de admissão ora em questão, o inciso III do artigo 71 da Constituição reza que compete ao Tribunal de Contas da União 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.

Com base na documentação apresentada pelos responsáveis e demais informações contidas nos autos, a equipe técnica, através do Relatório de Diligência nº 09/DIFIP/2009 (fls. 1077-1098 vol. VI), opinou da seguinte maneira, *in verbis*:

6. DA CONCLUSÃO

Ante ao exposto, mormente o que diz o art. 54 e §§, da Lei 418/2004, esta equipe técnica opina conforme o seguinte:

6.1 Sugestão do Tribunal de Contas

Seja concedido o registro dos atos de admissão dos candidatos empossados no cargo de soldado de 2º Classe do Quadro de Praça da Polícia Militar do Estado de Roraima, conforme lista a seguir:

(...)



A equipe técnica emitiu, também, o Relatório Complementar ao Relatório de Diligência nº 09/DIFIP/2209 (fls. 1149-1151, vol. VI), *in verbis*:

5. CONCLUSÃO

Ante ao exposto, e tendo vista que os novos documentos apresentados não modificaram a situação dos servidores citados, e levando em conta que os mesmos já constavam como aptos ao registro, reiteramos a sugestão contida no Relatório de Diligência nº 09/DIFIP/2009 no sentido de que se conceda o registro dos atos de admissão dos candidatos empossados no cargo de Soldado 2ª classe do Quadro de Praça da Polícia Militar do Estado de Roraima.

A DIFIP, em seu Parecer Conclusivo nº 026/2010 – DIFIP (fls. 1153-1155, vol. VI), ao proferir sua conclusão, opinou da seguinte forma, *in verbis*:

IV – Da Conclusão

Ex Positis, manifestamos nosso posicionamento em consonância com a ilação exarada às fls. 1081/1098 e fl. 1151, vol VI, qual seja, pela legalidade dos atos de admissão de pessoal constante destes autos e atinentes aos servidores listados às fls. 1081/1098, vol. VI, e por conseguinte seus registros, com fulcro no art. 42, inciso I da Lei Complementar nº 006/94 – TCE/RR, c/c art. 114 do Regimento Interno TCE/RR, bem como pela autorização ao Órgão responsável vidando a devida averbação nas fichas funcionais dos interessados.

Esse *Parquet* de Contas compartilha do posicionamento da análise efetivada pela equipe técnica, exposta em seu Relatório de Diligência nº 09/DIFIP/2009 (fls. 1077-1098 vol. VI), Relatório Complementar ao Relatório de Diligência nº 09/DIFIP/2209 (fls. 1149-1151, vol. VI) e ratificado pela DIFIP (fls. 1155, vol. VI), concluindo pela legalidade nos atos de admissão, constante nos autos, merecendo serem aceitos nos anais da administração o registro dos atos de admissão dos servidores, visto que os mesmos cumpriram os pré-requisitos para investidura no serviço público.



Ante ao exposto e do que nos autos consta, manifestação do Ministério Público de Contas é no sentido de:

1 - Que seja acolhida a preliminar de decadência do direito de apreciar os atos de admissão de pessoal por esta Corte de Contas, por ter decorrido lapso temporal superior a 5 anos, extinguindo o processo **com resolução de mérito** nos termos do artigo 269 do inciso IV do Código de Processo Civil, bem como seja determinado o registro dos atos de admissão e posse dos servidores listado no Relatório de Diligência nº 09/DIFIP/2009 (fls. 1081-1098 vol. VI);

2 – Caso não acolhida a preliminar acima pleiteada, ponderamos no sentido de que sejam registrados os atos de admissão e posse dos servidores listado no Relatório de Diligência nº 09/DIFIP/2009 (fls. 1081-1098 vol. VI).

É o parecer.

Boa Vista, 19 de abril de 2013.

Bismarck Dias de Azevedo
Procurador de Contas

IB