



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

Processo n.º: **02271/2000**

Parecer n.º: **02069/10**

Natureza: **Progressão Funcional**

Origem: **Superintendência de Obras do Plano de Desenvolvimento do Estado**

ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. ATOS DE PESSOAL. PROGRESSÃO FUNCIONAL. SERVIDORES PÚBLICOS DO ESTADO. NÃO OBSERVÂNCIA DOS PRECEITOS LEGAIS. INAPLICABILIDADE DO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA E DA COISA JULGADA ADMINISTRATIVA. NÃO APLICAÇÃO DA LEI Nº 9.784/99 EM ÂMBITO ESTADUAL. MATERIALIZAÇÃO DO ACÓRDÃO COMBATIDO. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA RESTABELECIMENTO DA LEGALIDADE.

P A R E C E R

Os autos têm por objeto o exame da legalidade de progressões funcionais, ocorridas no ano de 2005, no âmbito da Superintendência de Obras do Plano de Desenvolvimento do Estado.

A 1ª Câmara do Egrégio Tribunal de Contas do Estado, acompanhando parecer do Ministério Público Especial, através do Acórdão nº 876/2006, declarou a ilegalidade de todos os atos concessórios de progressões funcionais que culminaram em provimento sem concurso público ou dos quais fugiram as determinações legais mínimas.

Após interposição de Recurso de Reconsideração, fls. 375/399, o Tribunal de Contas manifestou-se pelo não provimento da espécie recursal, por meio do excerto nº 124/2007, mantendo integralmente o dispositivo da decisão combatida.



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

Posteriormente, o Sr. Vicente de Paulo Matos, Superintendente da SUPLAN no ano de 2007, protocolou Embargos de Declaração indagando a omissão no Acórdão nº 124/2007 no que tange aos pontos suscitados na via reconsideratória. Instada a se manifestar, esta Representante do *Parquet Especial* opinou pelo conhecimento do recurso, e, no mérito, pelo não provimento.

Com supedâneo na Súmula Vinculante nº 03 do Supremo Tribunal Federal, o Relator Fábio Túlio Filgueiras Nogueira determinou a notificação de todos os servidores beneficiados pelos atos concessórios de progressão.

Defesas apresentadas às laudas 489 a 4190.

Documentação situada às laudas 02 a 2643.

O Corpo de Instrução do Sinédrio de Contas, em sede de Análise de Defesa, fls. 4192 a 4196, acatou as razões invocadas pelos servidores, em virtude do lapso temporal decorrido entre a data das progressões e a presente análise da legalidade, caracterizando o prazo prescricional de 5 anos que possui a Administração para proceder judicialmente contra os administrados.

Os autos retornaram a seara ministerial para lavra de parecer em 14 de setembro de 2009.

É o relatório. Passo a opinar.

Destaca-se que a manifestação técnica de laudas 4192 a 4196, registro das progressões funcionais ocorridas na Superintendência de Obras do Plano de Desenvolvimento do Estado (SUPLAN), teve por fundamento o princípio da segurança jurídica e a coisa julgada administrativa que apregoam a estabilização das relações jurídicas. A diligente Auditoria aponta lapso de 11 anos entre os atos administrativos que concederam as progressões funcionais (1995) e a decisão proferida pela 1ª Câmara da Corte de Contas, acórdão nº 876, no ano de 2006.

O Ministério Público de Contas não corrobora a análise técnica por diversos motivos.

A Lei nº 9.784/99, que regulamenta o processo administrativo no âmbito da Administração Pública federal, estipula prazo decadencial de 5 anos para a entidade estatal anular atos viciados que tenham produzido efeitos favoráveis, salvo comprovada má-fé. Diante do exposto, verifica-se que o artigo 54 da lei federal consagra uma norma genérica e fechada e uma norma especial e aberta. A Administração Pública, em regra, tem 5 anos para extinguir atos administrativos constitutivos que estejam viciados. Em contrapartida, comprovada a má-fé do administrador da coisa pública aplicar-se-ão os regramentos da imprescritibilidade, não se submetendo a anulação do ato administrativo a qualquer questão temporal.



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

O prazo decadencial quinquenal, previsto na Lei nº 9.784/99, é aplicado exclusivamente na Administração Pública federal, nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. A Lei nº 9.784/99 é de ordem federal, e não nacional, não sendo extensível às esferas estadual, distrital e municipal.

Os entes federativos – União, Estados, Distrito Federal e Municípios, são dotados de autonomia, em decorrência da adoção da forma federativa de Estado, fato que permite a edição de suas próprias normatizações. Assim, o Estado da Paraíba não se submete a qualquer prazo decadencial para fins de anulação de atos ilegais, haja vista a inaplicabilidade da lei federal e a inexistência de legislação regional.

O Superior Tribunal de Justiça, em sede de Agravo de Instrumento nº 759.872, relatado pelo Ministro Nilson Naves, apontou pela não aplicação da Lei nº 9.784/99 nos níveis estadual, distrital ou municipal.

DECISÃO

Sobre a revisão dos atos administrativos, não é de hoje nem de ontem, mas de muito tempo a jurisprudência do Supremo Tribunal de que desfruta a administração pública da prerrogativa de poder rever seus atos "quando eivados de vícios que os tornam ilegais" (Súmulas 346 e 473/STF), prevalecendo o entendimento, de longa data, de que poderia fazê-lo a qualquer tempo.

Com a edição da Lei nº 9.784, em 1999, aplicável no âmbito federal, restou positivada a limitação temporal do direito da administração de rever seus atos. Veja-se o preceito do art. 54 da referida lei: o direito de anulação "dos 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". A jurisprudência do Superior Tribunal, examinando o alcance desse dispositivo legal, inclinou-se, num primeiro momento, a admitir sua incidência retroativa, entendimento esse retratado em vários julgados da Primeira e Terceira Seções.

Sucedem que a Corte Especial, nos julgamentos do MS-9.112 e do MS-9.157, da relatoria da Ministra Eliana Calmon, e do MS-9.115, da relatoria do Ministro Cesar Rocha, todos ocorridos na sessão de 16.2.05, definiu não ter o dispositivo legal em comento eficácia retroativa, valendo transcrever, a propósito dos fundamentos que conduziram a esse novo entendimento, o seguinte excerto do voto proferido pela Ministra Eliana Calmon no MS-9.112: "Ora, até 1999, data da Lei 9.784, a Administração podia rever os seus atos, a qualquer tempo (art. 114 da Lei nº 8.112/90). Ao advento da lei nova, que estabeleceu o prazo de cinco anos, observadas as ressalvas constitucionais do ato jurídico perfeito, do direito adquirido e da coisa julgada (art. 5º, XXXVI, CF), a incidência é contada dos cinco anos a partir de janeiro de 1999. Afinal, a lei veio para normatizar o futuro e não o passado. Assim, quanto aos atos anteriores à lei, o prazo decadencial de cinco anos tem por termo a quo a data da vigência da lei, e não a data do ato." Em consonância com esse entendimento, eis o que decidiu a 6ª Turma: "Recurso especial. Administrativo. Cessaçao de pagamento de pensao por morte a



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

filha solteira maior de vinte e um anos de ex-servidor. Decadência contra a administração pública. Ausência de lei. Prazo quinquenal. Lei nº 9.784/99. Incidência no âmbito estadual e retroativa. Impossibilidade. (Documento: 2391427 - Despacho / Decisão - Site certificado - DJ: 23/05/2006 Página 1 de 3 Superior Tribunal de Justiça)

Outro ponto que merece destaque é a natureza jurídica dos atos administrativos sujeitos ao registro do Tribunal de Contas. Conforme corrente dominante no Supremo Tribunal Federal, o ato de aposentadoria configura manifestação administrativa complexa que só se aperfeiçoa com o registro da Corte de Contas. Nos atos complexos, observa-se a conjugação de duas manifestações que formam um único ato. Dessarte, o prazo decadencial para anulação dos atos administrativos complexos começa a fluir da data da publicação no meio oficial da última manifestação, ou seja, no caso de atos de admissão de pessoal, da data em que a decisão do Tribunal de Contas for divulgada no Diário.

*"Contraditório, ampla defesa e devido processo legal: exigência afastada nos casos em que o **Tribunal de Contas da União**, no exercício do controle externo que lhe atribui a Constituição (art. 71, III), **aprecia a legalidade da concessão de aposentadoria ou pensão, só após o que se aperfeiçoa o ato complexo, dotando-o de definitividade administrativa.**" (MS 25.409, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 15-3-07, DJ de 18-5-07)*

É oportuno lembrar que os atos concessórios de progressão funcional são considerados, em sentido amplo, atos de admissão de pessoal, assim como as nomeações, as aposentadorias, as pensões, as reformas. Portanto, as progressões no funcionalismo público sujeitam-se ao registro da Corte de Contas para fins de aperfeiçoamento e de exame de legalidade. Assim, o prazo quinquenal apontado pelo Corpo Técnico, caso fosse aplicado, deveria ser contado da data da atuação do Tribunal de Contas, e não da data que o Estado expediu os atos administrativos.

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;

Os institutos da convalidação tácita e da coisa julgada administrativa não podem ser confundidos. A convalidação tácita permite a perpetuação no ordenamento normativo de atos ilegais em decorrência de omissão da Administração Pública, que não observou o prazo legal no tocante às anulações das atuações viciadas. Por sua vez, a coisa julgada administrativa impede que a Administração Pública reforme decisões, proferidas em sede de processo administrativo, em virtude do esgotamento das vias administrativas.



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

A Lei nº 9.784/99, no artigo 57, consagra a obrigatoriedade do recurso administrativo tramitar por no máximo 3 instâncias, fato que sugere a imutabilidade da decisão administrativa no âmbito da Administração Pública. Diante do exposto, a coisa julgada administrativa não pode servir de fundamento para perpetuação das progressões funcionais ocorridas no ano de 1995 na SUPLAN.

Por fim, é mister tecer comentários acerca da mitigação, suscitada por muitos, do princípio do concurso público.

O ingresso em cargos públicos efetivos e empregos públicos depende de prévia aprovação em concurso público de provas ou provas e títulos conforme exigência do artigo 37, inciso II da Constituição Federal. A premissa corrobora o princípio isonômico permitindo que todos os interessados concorram em igualdade de condições. Admitir o contrário é legitimar a sobreposição do interesse privado sobre o interesse público, bem como desrespeitar os regramentos da indisponibilidade do bem comum. Não pode o gestor utilizar a máquina administrativa para empregar os seus apadrinhados políticos. Da mesma forma, a autoridade administrativa está impedida de efetuar progressões funcionais sem observância das regras mínimas previstas em lei.

Não se pode permitir a relativização do princípio do concurso público e das outras regras atinentes à admissão de pessoal em decorrência de omissão do Poder Público que deixa de anular os atos ilegais dentro de prazo pré-estabelecido. A desídia administrativa, na maioria das vezes, é proposital e decorre da necessidade dos gestores de empregar e favorecer aqueles que fazem parte do seu grupo político-familiar, em detrimento do interesse público. Estipular prazo de 5 anos para convalidação de atuações ilegais no Estado da Paraíba, independentemente de previsão legal, é totalmente desarrazoado, pois permitirá aos esquemas políticos vitoriosos a efetivação de servidores que adentrem o serviço público pelas portas de trás.

Ante o exposto, o *Parquet Especial* corrobora o Parecer Ministerial de fls. 354 a 367, manifestando-se pela materialização do Acórdão nº 876/2006, decisão proferida originariamente, e do excerto nº 124/2007, Recurso de Reconsideração, fixando-se novo prazo para restabelecimento da legalidade, sob pena de aplicação de multa.

João Pessoa, 14 de dezembro de 2010.

ISABELLA BARBOSA MARINHO FALCÃO

Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao TCE/PB em exercício

mbn