

Do Prazo para Análise de Atos de Admissão de Pessoal pelos Tribunais de Contas

Resumo: O presente artigo visa analisar a necessidade de fixação de prazo para análise de processos de admissão de pessoal pelos Tribunais de Contas, tendo em vista o julgamento do Tema 445 do Supremo Tribunal Federal (STF). O artigo analisa a competência dos Tribunais de Contas para realizar o registro de admissões de pessoal pela Administração Pública, as consequências de eventual decisão pela negativa de registro e a análise de tal exercício de competência diante dos princípios da segurança jurídica, bem como em razão do julgamento do tema 445 do STF que fixou prazo de 05 (cinco) anos para o desempenho da competência das Cortes de Contas em procedimento análogo.

Palavras-chave: Admissão de pessoal; Tribunais de Contas; tema 445; concurso; prazo decadencial.

Sumário: Introdução. 1. A competência para a análise de admissão de pessoal pelos Tribunais de Contas e suas consequências. 1.1 As possíveis decisões resultantes de um processo de admissão de pessoal. 2. Da desnecessidade de notificação dos servidores interessados. 3. Da eventual demora na apreciação de processos de admissão de pessoal pelos Tribunais de Contas, suas consequências e efeitos práticos. 4. Do julgamento do STF no tema 445 de Repercussão Geral e da necessidade de aplicação por analogia às admissões de pessoal. Conclusão. Referências.

Introdução

Os Tribunais de Contas exercem importante competência na análise de processos de admissão de pessoal da Administração Pública. Entretanto, revela-se necessária a fixação de prazo para o desempenho de tal atribuição, tendo em vista os princípios da segurança jurídica e da confiança. A atuação da advocacia pública em tais processos perante os Tribunais de Contas deve visa a estabilidade das admissões realizadas pelo Poder Público assegurando a adequada política de pessoal da Administração visando a execução das políticas públicas com quadro de pessoal satisfatório pelo Estado.

1. A competência para a análise de admissão de pessoal pelos Tribunais de Contas e suas consequências.

A Constituição Federal atribui a competência ao Tribunal de Contas da União e, por simetria aos demais Tribunais de Contas, a análise da legalidade para fins de registro dos atos de admissão de pessoal da Administração Pública, nos termos do art. 71, III, da Constituição:

“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;”

O desempenho de tal atribuição visa estabelecer dinâmica de controle na área de pessoal da Administração Pública. Tal área representa uma das maiores despesas do Estado e o controle dos atos de admissão visa a análise da regularidade da forma de ingresso, existência de vaga no quadro de pessoal previsto em lei, dentre outros aspectos.

Os Tribunais de Contas devem analisar a regularidade do certame, da ordem de chamamento dos aprovados, da regularidade da forma de seleção ao disposto em cada quadro de carreira.

Registre-se que podem os Tribunais de Contas analisar a admissão de servidores efetivos quanto de temporários para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. Neste caso, a análise das Cortes de Contas pode envolver a adequação da motivação para a contratação temporária com as hipóteses previstas na Constituição em tal caso.

Por outro lado, os Tribunais de Contas não analisam de maneira geral, como processo de admissão de pessoal, a regularidade das nomeações para cargo de provimento em comissão. Entretanto, nada impede que as Cortes de Contas, no âmbito de denúncias ou auditorias, analisem a existência de hipóteses de nepotismo ou de outras irregularidades formais, a exemplo da não observância de escolaridade mínima exigida em lei para o exercício de determinado cargo comissionado. Nesses casos, cabe destacar que não há controle das razões discricionárias de escolha do ocupante.

1.1 As possíveis decisões resultantes de um processo de admissão de pessoal

Após a instrução do processo de admissão de pessoal, em que são juntados documentos a exemplo dos editais de concurso público ou de processo seletivo simplificado, bem como das fases do certame,

bem como dos atos de posse ou contratos firmados com temporários, os Tribunais de Contas podem conceder registro no caso da regularidade do ato de admissão ou, em caso contrário, negar registro à admissão anteriormente realizada.

A consequência da negativa de registro é que a despesa com tal servidor se torna indevida, cabendo ao administrador público adotar as medidas cabíveis para o encerramento vínculo do servidor com o Estado.

Além da necessidade de interrupção do vínculo do servidor pela Administração, outra consequência é, usualmente, a juntada da negativa de registro ao processo de prestação de contas do Gestor do órgão, para que tal ocorrência seja considerada quando do julgamento das contas do administrador público, o que pode ensejar a aplicação de sanções.

2. Da desnecessidade de notificação dos servidores interessados

Em razão do caráter gravoso da negativa de registro, há certa discussão no âmbito jurisprudencial acerca da necessidade ou não dos Tribunais de Contas possibilitarem o exercício do contraditório e da ampla defesa aos servidores, nos processos de análise de admissão pessoal.

Em que pese a discussão, o Supremo Tribunal Federal tem entendido que parte em tais processos é o órgão público e não os servidores contratados:

“CONSTITUCIONAL. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA NO AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SERVIDORA PÚBLICA. *NEGATIVA DE REGISTRO DO ATO DE ADMISSÃO DE PESSOAL PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. IRREGULARIDADE NA NOMEAÇÃO. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. INOCORRÊNCIA. SÚMULA VINCULANTE 3. INAPLICABILIDADE AOS ATOS GENÉRICOS.*

1. A divergência consiste em definir se o ato de *Tribunal de Contas* que nega *registro à admissão* de servidora pública em razão da inexistência de cargo vago na data da *admissão* deve ser precedido de *contraditório* e ampla defesa.

2. Neste caso, a Segunda Turma do STF entendeu que (a) aplica-se a Súmula Vinculante 3 (“Nos processos perante o *Tribunal de Contas* da União asseguram-se o *contraditório* e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão”); e (b) a situação jurídica da interessada está consolidada no tempo, pelo que não pode ser alterada em virtude do princípio da segurança jurídica.

3. No precedente paradigma invocado pelo Estado embargante, ARE 870169 AgR-segundo, em que se examinou situação fática idêntica, a Primeira Turma do STF assentou que tal ato não atrai a incidência da Súmula vinculante 3, cujo enunciado não abrange atos de controle de natureza genérica, nos quais a relação jurídica é travada entre o *Tribunal de Contas* e a Administração

Pública, o que afeta apenas indiretamente eventual direito do servidor. Além disso, a oitiva dos potenciais interessados não teria o condão de reverter a análise.

4. Merece prevalecer a posição da Primeira Turma. Acresça-se que, no caso vertente, a desconstituição do ato de *admissão* com base no parecer do *Tribunal de Contas* do Estado não evidencia frustração às justas expectativas eventualmente nutridas pela recorrida, haja vista que, desde o ano seguinte à sua nomeação, ajuizou consecutivas ações judiciais na tentativa de reverter a decisão do TCE.

5. Embargos de Divergência e Recurso Extraordinário providos.

(STF, RE 1204503 AgR-ED-EDv, Pleno, Relator: Min. ALEXANDRE DE MORAES, Julgamento: 14/12/2021, Publicação: 09/03/2022)”

Assim, seria desnecessária a citação ou notificação dos servidores no curso do processo, cabendo, em caso de negativa de registro, ao órgão público promover a cientificação do teor da decisão aos servidores a si subordinados.

3. Da eventual demora na apreciação de processos de admissão de pessoal pelos Tribunais de Contas, suas consequências e efeitos práticos

Em tal contexto, cabe destacar que, por diversas razões, há processos de admissão de pessoal que tramitam nos tribunais de contas por longos anos e eventual decisão de negativa de registro, após longo período de exercício da função pública, causa severos danos aos servidores, seja pela consolidação da situação jurídica no tempo, dificuldade de realocação profissional, dentre outras relevantes questões pessoais e profissionais.

Além disso, há razões de interesse público para a manutenção dos servidores, tendo em vista que a exoneração demandaria a substituição do servidor com larga experiência, representaria desperdício de recursos com as capacitações realizadas pelo servidor, haveria desfalque do número de servidores na prestação do serviço público, bem como ensejaria a realização de novo concurso público com custos para a administração.

Quanto ao efeito da negativa de registro de juntada ao processo de prestação de contas do administrador público, há de ser salientado que, muitas vezes, as contas do administrador público já foram julgadas, não tendo para a esfera pessoal do Gestor Público mais qualquer repercussão prática a decisão de negativa do registro da admissão de pessoal, tendo em vista que o julgamento das contas encerra a possibilidade de juntada e da respectiva possibilidade de aplicação de penalidades.

Em tais casos de contas do administrador público já julgadas e de servidores admitidos há muito tempo, cabe questionar qual seria o efeito prático da continuidade do processo de análise de admissão de pessoal?

Isso porque as contas dos Gestores já foram julgadas e, ainda que fosse encontrada alguma ilegalidade na condução do certame, não nos parece razoável determinar a exoneração de servidores que foram admitidos há longo tempo.

No que diz respeito às contratações temporárias, em razão da demora na tramitação dos processos no âmbito dos Tribunais de Contas, seja por qual motivação for, muitas vezes pode-se deparar com situações em que os contratos de contratação temporária por excepcional interesse público já expiraram por decurso de tempo e a negativa de registro, com muito maior razão, será completamente desnecessária e sem efeito prático, pois não acarretará efeito prático de rescisão dos contratos em razão da extinção dos contratos em razão do atingimento do termo dos contratos.

4. Do julgamento do STF no tema 445 de Repercussão Geral e da necessidade de aplicação por analogia às admissões de pessoal

Necessário rememorar que o Supremo no tema 445 de Repercussão Geral fixou prazo de 5 anos para o julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão:

“Tema 445 - Incidência do prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei 9.784/1999 para a Administração anular ato de concessão de aposentadoria.

Leading Case:
RE 636553, Relator(a): MIN. GILMAR MENDES

Descrição:
Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos artigos 5º, XXXV e LV; 37, caput; 71 e 74 da Constituição Federal, sobre a incidência do prazo de 5 anos previsto no art. 54 da Lei 9.784/1999 para a Administração anular ato de concessão de aposentadoria, notadamente acerca do termo inicial do prazo decadencial: se da concessão da aposentadoria ou se do julgamento pelo Tribunal de Contas da União.

Tese:
Em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, os Tribunais de Contas estão sujeitos ao prazo de 5 anos para o julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, a contar da chegada do processo à respectiva Corte de Contas.”

O STF considerou que há o prazo decadencial de 5 (cinco) anos para a análise da legalidade do registro de aposentadorias e pensões, contados a partir da entrada do processo na Corte de Contas. Tal entendimento privilegiou a segurança jurídica e a confiança legítima.

Há discussão doutrinária e jurisprudencial se tais atos seriam complexos ou compostos.

Rememoramos o conceito de ato administrativo complexo de Lafayette Pondé:

“Ato complexo é um ato único, indiviso, embora resultante de vontades distintas e homogêneas, nenhuma das quais idônea a constituir um ato administrativo à parte. Ato complexo é um decreto, formado pela co-participação do Presidente e do Ministro, sem que o ato de um ou de outro constitua isoladamente uma categoria jurídica de ato de Administração.

Ato complexo é também a lei, elaborada pelo Congresso e pela sanção do Presidente ou, na falta dessa sanção, pela promulgação como um segundo ato do mesmo Congresso, em funcionamento diverso do primeiro. O ato complexo é uma função de atos específicos, nenhum dos quais produz efeito isolado, senão quando simultaneamente se completam, integrados, na figura mesma de um ato único, indiviso.” (PONDÉ, Lafayette. Controle dos Atos da Administração Pública in Revista de Informação Legislativa, Brasília, a.35 n. 139, jul/set 1998, p. 133)

Já o ato administrativo composto seria “aquele que se acha, a manifestação por ele expressa, unida por um vínculo funcional a outro” (MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. Princípios gerais de direito administrativo. 3ª edição. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 541)

Por outro lado, Aldo de Campos Costa leciona o seguinte:

“Complexo, ao nosso ver, deveria ser o ato cuja eficácia submete-se a condição suspensiva, decorrente de uma manifestação necessária (quanto à formação), e unitária (no tocante ao tratamento) de outro órgão ou ente administrativo e composto o ato que se sujeita a condição resolutiva negativa, decorrente de manifestação necessária e unitária de outro órgão ou ente administrativo.” (COSTA, Aldo de Campos. Natureza jurídica dos atos concessivos de aposentadoria. 2014. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2014-abr-10/toda-prova-natureza-juridica-atos-concessivos-aposentadoria/> em 22/01/2024)

No âmbito jurisprudencial, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) entendeu em julgado que seriam os atos de concessão de aposentadoria atos de natureza composto:

“ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO DISTRITAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO AGRAVO REGIMENTAL. PRELIMINAR. REVISÃO. APOSENTADORIA. INÍCIO DO PRAZO. CONCESSÃO. ART. 54 DA LEI N. 9.784/99. DECADÊNCIA CONFIGURADA.

1. Admite-se o recebimento de embargos declaratórios opostos à decisão monocrática do relator como agravo interno, em atenção aos princípios da economia processual e da fungibilidade recursal.

Precedente: EDcl no Ag 1.242.016/SP, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 8.10.2010.

2. A aposentadoria de servidor público não é ato complexo, pois não se conjugam as vontades da Administração e do Tribunal de Contas para concedê-la. São atos distintos e praticados no manejo de competências igualmente diversas, na medida em que a primeira concede e o segundo controla sua legalidade.

3. Deve ser aplicado o prazo decadencial de cinco anos, previsto no art. 54 da Lei n. 9.784/99, que se funda na importância da segurança jurídica no domínio do Direito Público, aos processos de contas que tenham por objeto o exame da legalidade dos atos concessivos de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as hipóteses em que comprovada a má-fé do destinatário do ato administrativo.

4. Precedentes: AgRg no REsp 1.168.805/RS, Rel. Min. Jorge Mussi, Quinta Turma, DJe 7.6.2010; REsp 1.032.428/RS, Rel. Min. Jorge Mussi, Quinta Turma, DJe 19.10.2009; AgRg no Ag 1.006.331/DF, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, Quinta Turma, DJe 4.8.2008; REsp 1.047.524/SC, Rel. Min. Jorge Mussi, Quinta Turma, DJe 3.8.2009; e REsp 1.098.490/SC, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Quinta Turma, DJe 27.4.2009. Agravo regimental improvido.” (STJ, EDcl no REsp 1187203, Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, Segunda Turma, Data do Julgamento 16/11/2010).

Já o STF no julgamento do tema 445 manteve o entendimento de que seria o caso de ato administrativo complexo:

“Recurso extraordinário. Repercussão geral. 2. **Aposentadoria. Ato complexo. Necessária a conjugação das vontades do órgão de origem e do Tribunal de Contas.** Inaplicabilidade do art. 54 da Lei 9.784/1999 antes da perfectibilização do ato de aposentadoria, reforma ou pensão. **Manutenção da jurisprudência quanto a este ponto.** 3. Princípios da segurança jurídica e da confiança legítima. Necessidade da estabilização das relações jurídicas. Fixação do prazo de 5 anos para que o TCU proceda ao registro dos atos de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, após o qual se considerarão definitivamente registrados. 4. Termo inicial do prazo. Chegada do processo ao Tribunal de Contas. 5. Discussão acerca do contraditório e da ampla defesa prejudicada. 6. TESE: "Em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, os Tribunais de Contas estão sujeitos ao prazo de 5 anos para o julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, a contar da chegada do processo à respectiva Corte de Contas". 7. Caso concreto. Ato inicial da concessão de aposentadoria ocorrido em 1995. Chegada do processo ao TCU em 1996. Negativa do registro pela Corte de Contas em 2003. Transcurso de mais de 5 anos. 8. Negado provimento ao recurso. (STF, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, RECURSO EXTRAORDINÁRIO 636.553, 19/02/2020) (grifo nosso)

Portanto, considerando a mais recente posição do STF que reafirmou sua jurisprudência entendemos que tanto a concessão de aposentadoria quanto a admissão de pessoal se tratam de atos administrativos complexos que envolvem a conjugação de duas vontades, sem as quais o ato não se aperfeiçoa.

Necessário frisar que o ato de admissão de pessoal, bem como o ato de aposentadoria são atos que somente se aperfeiçoam após o registro pelo Tribunal de Contas. Portanto, observa-se, como no ato de

concessão de aposentadoria que ambos os atos somente restam aperfeiçoados após o registro pelo Tribunal de Contas e deveriam atrair, por isso, as razões do tema 445 do STF.

De qualquer forma, a semelhança entre os atos, independe da natureza jurídica que se queira atribuir aos atos, tendo em vista que ambos os atos dependem da apreciação posterior dos Tribunais de Contas.

Outra semelhança entre os atos de admissão de pessoal e os processos de registro de aposentadoria que tramitam nas Cortes de Contas é que em ambos há interessados que sofrem os reflexos da decisão do Tribunal de Contas.

No caso de eventual negativa de registro de aposentadoria, o aposentado sofre reflexos na composição de seus proventos, tendo em vista que a Administração, no caso de decisão irrecurável, em tese, deverá judicializar a questão ou atender ao quanto determinado pela Corte de Contas. Já na admissão de pessoal, no caso de eventual negativa, a Administração, caso não judicialize a matéria e obtenha êxito, deverá extinguir o vínculo com o servidor.

Portanto, no julgamento da admissão de pessoal da mesma forma que nos atos de concessão de aposentadoria, necessário que sejam aplicadas as razões de decidir do STF no tema 445 ao registro de admissões de pessoal.

Cabe rememorar as razões que levaram ao estabelecimento de prazo em homenagem ao princípio da segurança jurídica para a apreciação dos processos de aposentadoria pelos Tribunais de Contas:

“Todavia, em diversas oportunidades, manifestei minha preocupação com a alteração de situações já aparentemente consolidadas pelo tempo à luz do princípio da segurança jurídica e da confiança legítima, bem como da necessidade da estabilização das relações jurídicas, seja em favor da Administração ou em favor do administrado. Assim, apesar de entender pela inaplicabilidade direta do art. 54 da Lei 9.784/1999 antes do julgamento da legalidade do ato de aposentação pelo TCU, é inegável a necessidade de observar o princípio da segurança jurídica. A propósito do direito comparado, vale a pena ainda trazer à colação clássico estudo de Almiro do Couto e Silva sobre a aplicação do princípio da segurança jurídica, segundo o qual ‘a faculdade que tem o Poder Público de anular seus próprios atos tem limite não apenas nos direitos subjetivos regularmente gerados, mas também no interesse em proteger a boa fé e a confiança (Treue und Glauben) dos administrados’. (...)”

Registre-se que o tema é pedra angular do Estado de Direito sob a forma de proteção à confiança. É o que destaca Karl Larenz, que tem na consecução da paz jurídica um elemento nuclear do Estado de Direito material e também vê como aspecto do princípio da segurança o da confiança: ‘O ordenamento jurídico protege a confiança suscitada pelo comportamento do outro e não tem mais remédio que protegê-la, porque poder confiar (...) é condição fundamental para uma pacífica vida coletiva e uma conduta de cooperação entre os homens e, portanto, da paz jurídica.’ (Derecho Justo – Fundamentos de Ética Jurídica. Madri. Civitas, 1985, p. 91).” (STF, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, RECURSO EXTRAORDINÁRIO 636.553, 19/02/2020)

Registre-se que o art. 54 da Lei 9.784/1999, que estabelece prazo para a prática de atos pelo Poder Público, o que inclui os Tribunais de Contas, não é aplicável apenas para os atos de concessão de aposentadoria e sim para qualquer ato administrativo que decorram efeitos favoráveis para os administrados:

“Lei 9.784/1999

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.

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.”

A admissão de pessoal é ato que claramente gera efeitos favoráveis ao servidor admitido, por óbvio, em razão do início do vínculo com a Administração e da percepção da respectiva remuneração e das garantias previdenciárias estabelecidas a partir de então.

Cabe destacar, inclusive, que o Exmo. Ministro Gilmar Mendes, inclusive, no julgado sob análise cita exemplo do Prof. Miguel Reale acerca de caso relativo a admissões de pessoal:

“Como se vê, em verdade, a segurança jurídica, como subprincípio do Estado de Direito, assume valor ímpar no sistema jurídico, cabendo-lhe papel diferenciado na realização da própria ideia de justiça material. Nesse sentido, vale trazer passagem de estudo do professor Miguel Reale sobre a revisão dos atos administrativos:

“Não é admissível, por exemplo, que, nomeado irregularmente um servidor público, visto carecer, na época, de um dos requisitos complementares exigidos por lei, possa a Administração anular seu ato, anos e anos volvidos, quando já constituída uma situação merecedora de amparo e, mais do que isso, quando a prática e a experiência podem ter compensado a lacuna originária. Não me refiro, é claro, a requisitos essenciais, que o tempo não logra por si só convaler, como seria, por exemplo, a falta de diploma para ocupar cargo reservado a médico, mas a exigências outras que, tomadas no seu rigorismo formal, determinariam a nulidade do ato.” (...) (Miguel Reale, Revogação e anulamento do ato administrativo. 2ª ed. Forense. Rio de Janeiro. 1980.) (grifo nosso) (STF, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, RECURSO EXTRAORDINÁRIO 636.553, 19/02/2020)

Como se pode perceber, a invalidação de admissão de pessoal realizada há mais de 05 (cinco) anos enseja situação jurídica merecedora de amparo jurídico, em razão de configurar situação devidamente consolidada, não cabendo a sua anulação pela Corte de Contas após o prazo de 05 anos do ingresso do processo no Tribunal de Contas e sim o registro tácito das admissões caso ultrapassado tal prazo.

Saliente-se que considerar tal entendimento usando a analogia encontra respaldo no art. 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) que determina que quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito.

Além disso, a consideração da situação jurídica consolidada pelo tempo e das consequências de eventual anulação também são objeto de determinação da LINDB em seu art. 20:

“Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.”

Também necessário destacar como fundamento para a fixação de prazo para análise de atos de admissão de pessoal e da preservação de admissões realizadas há muito tempo é que o direito administrativo, em momento pretérito, era guiado por um controle restrito de legalidade em que, muitas vezes, a constatação de eventual irregularidade ou ilegalidade conduzia à declaração de nulidade do ato com desfazimento dos atos praticados.

Em seguida, a doutrina e jurisprudência passaram a defender a necessidade de declaração de nulidade dos atos apenas quando se tratasse de vícios insanáveis, permitindo-se a convalidação nos casos de vícios que comportam correção da irregularidade.

Assim, encontra-se o disposto no art. 55 da Lei 9.784/1999:

“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.”

Ocorre que, mesmo com tal avanço, constatou-se que, em algumas hipóteses de vícios insanáveis, o interesse público seria melhor atendido com a estabilização dos efeitos do ato realizado, não sendo recomendável a declaração de nulidade do ato. Cite-se como exemplo a identificação de irregularidade formal na licitação identificada quando o contrato já estava em fase final de execução da obra. A declaração de nulidade da licitação e do contrato poderia acarretar mais prejuízos à coletividade que a sua continuidade e estabilização do ato praticado.

Cabe destacar que a Lei 14.133/2021, nova lei de licitações, estabelece novo parâmetro da análise da necessidade de declaração de nulidade de contratos, pois realiza a inversão da lógica anterior de nulidade, cabendo a declaração da nulidade apenas quando tal medida se mostrar realizadora de interesse público. Ou seja, é a hipótese de declaração de nulidade do contrato que deve comprovar que tal medida satisfaz interesse público, privilegiando-se de forma geral a continuidade dos contratos e das relações estabelecidas.

Considerando tal mudança no direito administrativo e considerando a presente análise da negativa de registro de pessoal, para os casos de atos de admissão realizados há mais de 05 (cinco) anos do ingresso do processo nas Cortes de Contas, deve-se privilegiar a estabilização dos efeitos dos atos praticados, não sendo declarada a negativa de registro, sobretudo considerando a mudança no direito administrativo de declaração de nulidade como última medida e dependente de análise do interesse público.

Conclusão

Assim, por todas as razões expostas, apresentamos proposição no sentido de que se mostra cabível aplicar as razões de decidir do STF no tema 445 de Repercussão Geral aos processos de admissão de pessoal perante Cortes de Contas, estabelecendo-se o prazo de 05 anos para análise da legalidade dos atos de admissão de pessoal da Administração pelos Tribunais de Contas, contados do ingresso do processo nos Tribunais de Contas e, em caso de não observância do prazo citado, deve-se proceder o registro tácito das admissões de pessoal.

Referências

COSTA, Aldo de Campos. Natureza jurídica dos atos concessivos de aposentadoria. 2014. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2014-abr-10/toda-prova-natureza-juridica-atos-concessivos-aposentadoria/> em 22/01/2024.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. Princípios gerais de direito administrativo. 3ª edição. São Paulo: Malheiros, 2007.

PONDÉ, Lafayette. Controle dos Atos da Administração Pública in Revista de Informação Legislativa, Brasília, a.35 n. 139, jul/set 1998.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. Seminário apresentado em 6.4.2000 no Curso de Pós-Graduação (Doutorado) da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo na disciplina “Direito Administrativo Comparado” ministrada pelo Professor Doutor Edmir Netto de Araújo in Revista *Justitia* disponível em https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_publicacao_divulgacao/doc_gra_doutrina_civel/civel%2024.pdf.

REALE, Miguel. Revogação e anulamento do ato administrativo. 2ª ed. Forense. Rio de Janeiro. 1980 apud STF, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, RECURSO EXTRAORDINÁRIO 636.553, 19/02/2020.

STJ, EDcl no REsp 1187203, Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, Segunda Turma, Data do Julgamento 16/11/2010.

STF, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, RECURSO EXTRAORDINÁRIO 636.553, Julgamento: 19/02/2020.

STF, RE 1204503 AgR-ED-EDv, Pleno, Relator: Min. ALEXANDRE DE MORAES, Julgamento: 14/12/2021.