

Superior Tribunal de Justiça

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 25.652 - PB (2007/0268880-8)
RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
RECORRENTE : MARCELA XAVIER SINTÔNIO LUCENA E OUTROS
ADVOGADO : CARLOS PESSOA DE AQUINO E OUTRO(S)
RECORRIDO : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA
ADVOGADO : EUGÊNIO GONÇALVES DA NÓBREGA E OUTRO(S)
RECORRIDO : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA PARAÍBA
PROCURADOR : IRAPUAN SOBRAL FILHO E OUTRO(S)

EMENTA

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. SERVIDORES PÚBLICOS QUE ASSUMIRAM CARGOS EFETIVOS SEM PRÉVIO CONCURSO PÚBLICO, APÓS A CF DE 1988. ATOS NULOS. TRANSCURSO DE QUASE 20 ANOS. PRAZO DECADENCIAL DE CINCO ANOS CUMPRIDO, MESMO CONTADO APÓS A LEI 9.784/99, ART. 55. PREPONDERÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA. RECURSO ORDINÁRIO PROVIDO.

1. O poder-dever da Administração de invalidar seus próprios atos encontra limite temporal no princípio da segurança jurídica, de índole constitucional, pela evidente razão de que os administrados não podem ficar indefinidamente sujeitos à instabilidade originada da autotutela do Poder Público.

2. O art. 55 da Lei 9.784/99 funda-se na importância da segurança jurídica no domínio do Direito Público, estipulando o prazo decadencial de 5 anos para a revisão dos atos administrativos viciosos e permitindo, *a contrario sensu*, a manutenção da eficácia dos mesmos, após o transcurso do interregno quinquenal, mediante a convalidação *ex ope temporis*, que tem *aplicação excepcional* a situações típicas e extremas, assim consideradas aquelas em que avulta grave lesão a direito subjetivo, sendo o seu titular isento de responsabilidade pelo ato eivado de vício.

3. A infringência à legalidade por um ato administrativo, sob o ponto de vista abstrato, sempre será prejudicial ao interesse público; por outro lado, quando analisada em face das circunstâncias do caso concreto, nem sempre sua anulação será a melhor solução. Em face da dinâmica das relações jurídicas sociais, haverá casos em que o próprio interesse da coletividade será melhor atendido com a subsistência do ato nascido de forma irregular.

4. O poder da Administração, dest'arte, não é absoluto, de forma que a recomposição da ordem jurídica violada está condicionada primordialmente ao interesse público. O decurso do tempo, em certos casos, é capaz de tornar a anulação de um ato ilegal claramente prejudicial ao interesse público, finalidade precípua da atividade exercida pela Administração.

5. Cumprir a lei nem que o mundo pereça é uma atitude que não tem mais o abono da Ciência Jurídica, neste tempo em que o espírito da justiça se apóia nos direitos fundamentais da pessoa humana, apontando que a razoabilidade é a medida sempre preferível para se mensurar o acerto ou desacerto de uma

Superior Tribunal de Justiça

solução jurídica.

6. Os atos que efetivaram os ora recorrentes no serviço público da Assembléia Legislativa da Paraíba, sem a prévia aprovação em concurso público e após a vigência da norma prevista no art. 37, II da Constituição Federal, é indubitavelmente ilegal, no entanto, o transcurso de quase vinte anos tornou a situação irreversível, convalidando os seus efeitos, em apreço ao postulado da segurança jurídica, máxime se considerando, como neste caso, que alguns dos nomeados até já se aposentaram (4), tendo sido os atos respectivos aprovados pela Corte de Contas Paraibana.

7. A singularidade deste caso o extrema de quaisquer outros e impõe a prevalência do princípio da segurança jurídica na ponderação dos valores em questão (legalidade *vs* segurança), não se podendo fechar os olhos à realidade e aplicar a norma jurídica como se incidisse em ambiente de absoluta abstratividade.

8. Recurso Ordinário provido, para assegurar o direito dos impetrantes de permanecerem nos seus respectivos cargos nos quadros da Assembléia Legislativa do Estado da Paraíba e de preservarem as suas aposentadorias.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da QUINTA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas a seguir, por unanimidade, dar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Jorge Mussi, Laurita Vaz e Arnaldo Esteves Lima votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Felix Fischer.

Brasília/DF, 16 de setembro de 2008 (Data do Julgamento).

NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
MINISTRO RELATOR

Superior Tribunal de Justiça

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 25.652 - PB (2007/0268880-8)
RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
RECORRENTE : MARCELA XAVIER SINTÔNIO LUCENA E OUTROS
ADVOGADO : CARLOS PESSOA DE AQUINO E OUTRO(S)
RECORRIDO : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA
ADVOGADO : EUGÊNIO GONÇALVES DA NÓBREGA E OUTRO(S)
RECORRIDO : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA PARAÍBA
PROCURADOR : JOÃO CYRILLO NETTO E OUTRO(S)

RELATÓRIO

1. Cuida-se Recurso Ordinário em Mandado de Segurança interposto em adversidade ao acórdão do egrégio Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, que denegou a ordem ali impetrada anteriormente em face de ato da Assembléia Legislativa do Estado da Paraíba e do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, que determinou ao Presidente do Poder Legislativo que suspendesse qualquer despesa dos servidores, tendo em vista a constatação de irregularidades nos atos de nomeação, em julgado consubstanciado na seguinte ementa:

CONSTITUCIONAL e ADMINISTRATIVO - Mandado de Segurança Preventivo - Servidores da Assembléia Legislativa - Nomeação para cargos efetivos sem concurso público - Violação ao art. 37, § 2o. da CF/88 - Nulidade absoluta - Processo perante o Tribunal de Contas para a apuração de irregularidades - Prescrição administrativa - Inaplicabilidade - Ausência de boa-fé - Predomínio, no caso em tela, do princípio da legalidade sobre o da segurança jurídica - Direito líquido e certo não configurado - Denegação da ordem.

Aplicação do princípio da segurança jurídica, que se sustenta na proteção à confiança, não se aplica em decorrência de atos de nomeação para cargos efetivos sem concurso público, nulos de pleno direito. Ademais, os impetrantes não agiram com boa fé, uma vez que, conhecendo da ilegalidade dos atos de nomeação, silenciaram, beneficiando-se de seus conteúdos, não se empregando ao caso a prescrição administrativa (fls. 153).

2. Os recorrentes sustentam que o fato de terem sido nomeados pela Assembléia Legislativa da Paraíba há mais de 15 anos, torna incólumes os atos de admissão, por força do princípio da segurança jurídica, que impede que os administrados fiquem sujeitos indefinidamente ao poder de autotutela da Administração.

Superior Tribunal de Justiça

3. Alegam, ainda, que prescreveu o direito da Administração rever seus atos, uma vez transcorrido o período de 5 anos previsto pela Lei 9.784/99.

4. O recorrido apresentou contra-razões, pugnando, preliminarmente, pelo não conhecimento do recurso, tendo em vista que os recorrentes não impugnaram especificadamente os fundamentos utilizados pela Corte Estadual para denegar a segurança. No mérito, assevera a ilegalidade do ingresso dos recorrentes no serviço público sem a necessária submissão ao concurso público, violando a regra constitucional.

5. O Ministério Público Federal pronunciou-se, em parecer da lavra do ilustre Subprocurador-Geral da República FLÁVIO GIRON, pelo desprovimento do recurso (fls. 251/257).

6. É o relatório.

Superior Tribunal de Justiça

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 25.652 - PB (2007/0268880-8)
RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
RECORRENTE : MARCELA XAVIER SINTÔNIO LUCENA E OUTROS
ADVOGADO : CARLOS PESSOA DE AQUINO E OUTRO(S)
RECORRIDO : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA
ADVOGADO : EUGÊNIO GONÇALVES DA NÓBREGA E OUTRO(S)
RECORRIDO : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA PARAÍBA
PROCURADOR : JOÃO CYRILLO NETTO E OUTRO(S)

VOTO

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. SERVIDORES PÚBLICOS QUE ASSUMIRAM CARGOS EFETIVOS SEM PRÉVIO CONCURSO PÚBLICO, APÓS A CF DE 1988. ATOS NULOS. TRANSCURSO DE QUASE 20 ANOS. PRAZO DECADENCIAL DE CINCO ANOS CUMPRIDO, MESMO CONTADO APÓS A LEI 9.784/99, ART. 55. PREPONDERÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA. RECURSO ORDINÁRIO PROVIDO.

1. *O poder-dever da Administração de invalidar seus próprios atos encontra limite temporal no princípio da segurança jurídica, de índole constitucional, pela evidente razão de que os administrados não podem ficar indefinidamente sujeitos à instabilidade originada da autotutela do Poder Público.*

2. *O art. 55 da Lei 9.784/99 funda-se na importância da segurança jurídica no domínio do Direito Público, estipulando o prazo decadencial de 5 anos para a revisão dos atos administrativos viciosos e permitindo, a contrario sensu, a manutenção da eficácia dos mesmos, após o transcurso do interregno quinquenal, mediante a convalidação ex ope temporis, que tem aplicação excepcional a situações típicas e extremas, assim consideradas aquelas em que avulta grave lesão a direito subjetivo, sendo o seu titular isento de responsabilidade pelo ato eivado de vício.*

3. *A infringência à legalidade por um ato administrativo, sob o ponto de vista abstrato, sempre será prejudicial ao interesse público; por outro lado, quando analisada em face das circunstâncias do caso concreto, nem sempre sua anulação será a melhor solução. Em face da dinâmica das relações jurídicas sociais, haverá casos em que o próprio interesse da coletividade será melhor atendido com a subsistência do ato nascido de forma irregular.*

4. *O poder da Administração, dest'arte, não é absoluto, de forma que a recomposição da ordem jurídica violada está condicionada primordialmente ao interesse público. O decurso do tempo, em certos casos, é capaz de tornar a anulação de um ato ilegal claramente prejudicial ao*

Superior Tribunal de Justiça

interesse público, finalidade precípua da atividade exercida pela Administração.

5. *Cumprir a lei nem que o mundo pereça é uma atitude que não tem mais o abono da Ciência Jurídica, neste tempo em que o espírito da justiça se apóia nos direitos fundamentais da pessoa humana, apontando que a razoabilidade é a medida sempre preferível para se mensurar o acerto ou desacerto de uma solução jurídica.*

6. *Os atos que efetivaram os ora recorrentes no serviço público da Assembléia Legislativa da Paraíba, sem a prévia aprovação em concurso público e após a vigência da norma prevista no art. 37, II da Constituição Federal, é indubitavelmente ilegal, no entanto, o transcurso de quase vinte anos tornou a situação irreversível, convalidando os seus efeitos, em apreço ao postulado da segurança jurídica, máxime se considerando, como neste caso, que alguns dos nomeados até já se aposentaram (4), tendo sido os atos respectivos aprovados pela Corte de Contas Paraibana.*

7. *A singularidade deste caso o extrema de quaisquer outros e impõe a prevalência do princípio da segurança jurídica na ponderação dos valores em questão (legalidade vs segurança), não se podendo fechar os olhos à realidade e aplicar a norma jurídica como se incidisse em ambiente de absoluta abstratividade.*

8. *Recurso Ordinário provido, para assegurar o direito dos impetrantes de permanecerem nos seus respectivos cargos nos quadros da Assembléia Legislativa do Estado da Paraíba e de preservarem as suas aposentadorias.*

1. O presente Recurso em Mandado de Segurança foi interposto para adversar acórdão do egrégio Tribunal de Justiça da Paraíba, que denegou a ordem impetrada, mantendo, assim, o ato da Assembléia Legislativa do Estado da Paraíba e do Tribunal de Contas daquele Estado, que determinou ao Presidente do Poder Legislativo que suspendesse qualquer despesa com os servidores, em razão de irregularidades dos atos de suas nomeações, constatadas em auditoria.

2. O acórdão atacado asseverou que, por força do art. 37, II c/c § 2o. da CF, o ato de nomeação para cargo efetivo sem a realização de concurso público é nulo de pleno direito, não sendo alcançado, portanto, pelo instituto da prescrição, consoante enunciado das Súmulas 346 e 473 do STF.

Superior Tribunal de Justiça

3. Os recorrentes, por sua vez, buscam ver assentada a tese de que, malgrado a eiva de vício que recai sobre as admissões em questão, seu desfazimento implica violação ao princípio da segurança jurídica, porquanto a prescrição quinquenal administrativa recai tanto sobre o ato nulo, quanto sobre o anulável, sem qualquer distinção.

4. Ao que se constata, os fundamentos que dão suporte à impetração revestem-se de inquestionável plausibilidade jurídica, porquanto põe em relevo controvérsia de índole superior, consubstanciada na ponderação de valores relacionados ao princípio da legalidade dos atos administrativos, em face do postulado da segurança jurídica, igualmente prezável pela ordem jurídica.

5. É certo que a Administração atua sob a direção do princípio da legalidade (art. 37 da CF), que impõe a anulação de ato que, embora emanado da manifestação de vontade de um de seus agentes, contenha vício insuperável, para o fim de restaurar a legalidade malferida.

6. Não é menos certo, porém, que o poder-dever da Administração de invalidar seus próprios atos encontra limite temporal no princípio da segurança jurídica, também de hierarquia constitucional, pela evidente razão de que os administrados não podem ficar indefinidamente sujeitos à instabilidade originada do poder de autotutela do Estado.

7. Neste contexto, o art. 55 da Lei 9.784/99 funda-se na importância da segurança jurídica no domínio do Direito Público, estipulando o prazo decadencial de 5 anos para a revisão dos atos administrativos, permitindo a manutenção da sua eficácia mediante o instituto da convalidação; esse instituto, voltado primariamente para a atribuição de validade a atos *meramente anuláveis*, pode ter aplicação excepcional a situações extremas, assim consideradas aquelas em que avulta grave lesão a direito subjetivo, sendo o seu titular isento de responsabilidade pelo ato eivado de vício, tal como ocorre na seara dos *atos administrativos nulos*.

8. A própria lei ressalva, no entanto, hipóteses nas quais esteja comprovada a má-fé do destinatário do ato administrativo, ocasião na qual não

Superior Tribunal de Justiça

incidirá o prazo decadencial quinquenal, não sendo o ato passível de convalidação, nem mesmo pelo decurso do tempo.

9. A infringência à legalidade por um ato administrativo, sob o ponto de vista abstrato, sempre será prejudicial ao interesse público; por outro lado, quando analisada em face das circunstâncias do caso concreto, nem sempre a anulação do ato será a melhor solução; realmente, em face da dinâmica das relações jurídicas e sociais, haverá casos em que o próprio interesse da coletividade será melhor atendido com a subsistência do ato nascido de forma irregular. ainda que tal irregularidade se eleve ao nível de nulidade.

10. O poder da Administração, dest'arte, não é absoluto nessa seara, de forma que a recomposição da ordem jurídica violada está condicionada primordialmente ao interesse público. O decurso do tempo, em certos casos, é capaz de tornar a anulação de um ato ilegal ou nulo claramente prejudicial ao interesse público, finalidade precípua da atividade exercida pela Administração.

11. No caso dos autos, vê-se que o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba determinou a exoneração de 12 servidores do quadro efetivo da Assembléia Legislativa do Estado, alegando vício no provimento ocorrido em 1989, há cerca de 20 anos, portanto.

12. O ato que efetivou os recorrentes no serviço público sem o preenchimento da condição de aprovação em concurso público é indubitavelmente ilegal, no entanto, o transcurso de quase vinte anos tornou a situação irreversível, convalidando seus efeitos *ex ope temporis*; máxime se considerando, como neste caso, que alguns dos nomeados até já se aposentaram (4), tendo sido os atos respectivos, então, aprovados pela Corte de Contas Paraibana.

13. Penso que é importante frisar mais uma vez, que a Administração Pública ficou inerte, por duas décadas, quanto à alegada ilegalidade nas investiduras dos recorrentes, *pelo que se formou em relação a eles (os recorrentes) o direito subjetivo de não serem acionados em razão daquelas investiduras e, em relação à Administração, ocorreu a perda do direito de desfazer aqueles mesmos atos.*

Superior Tribunal de Justiça

14. Apresso-me em dizer que o vício que contamina as investiduras dos recorrentes é o da inconstitucionalidade e, à primeira vista, se poderia afirmar, que esse vício seria absolutamente inconvaleável; ora, o vício de ser inconstitucional é apenas uma forma qualificada de ser hostil à ordem jurídica e a convalidação não vai decorrer da repetição do ato (o que seria juridicamente impossível), mas sim do reconhecimento dos efeitos consolidadores que o tempo acumulou em favor dos recorrentes.

15. Portanto, ao meu sentir, com o devido respeito aos que pensam diversamente, cumprir a lei nem que o mundo pereça é uma atitude que não tem mais o abono da Ciência Jurídica, neste tempo em que o espírito da justiça se apóia nos direitos fundamentais da pessoa humana, apontando que a razoabilidade é a medida sempre preferível para se mensurar o acerto ou o desacerto de uma solução jurídica; neste caso, não há notícia nos autos de que os nomeados (ora recorrentes) tenham se valido de ardis ou logros para obterem os seus cargos e, embora essa circunstância não justifique o comportamento administrativo ilegal, não pode ser ignorada no equacionamento da solução da causa.

16. Por tais fundamentos, dou provimento ao Recurso Ordinário, para assegurar o direito dos impetrantes de permanecerem nos seus respectivos cargos nos quadros da Assembléia Legislativa do Estado da Paraíba e de preservarem suas aposentadorias.

17. É como voto.

**ERTIDÃO DE JULGAMENTO
QUINTA TURMA**

Número Registro: 2007/0268880-8

RMS 25652 / PB

Número Origem: 99920050006694

EM MESA

JULGADO: 19/06/2008

Relator

Exmo. Sr. Ministro **NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **ARNALDO ESTEVES LIMA**

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **LINDÔRA MARIA ARAÚJO**

Secretário

Bel. **LAURO ROCHA REIS**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MARCELA XAVIER SINTÔNIO LUCENA E OUTROS
ADVOGADO : CARLOS PESSOA DE AQUINO E OUTRO(S)
RECORRIDO : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA
ADVOGADO : EUGÊNIO GONÇALVES DA NÓBREGA E OUTRO(S)
RECORRIDO : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA PARAÍBA
PROCURADOR : JOÃO CYRILLO NETTO E OUTRO(S)

ASSUNTO: Administrativo - Servidor Público Civil - Demissão - Anulação

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia QUINTA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"A Turma, por unanimidade, negou provimento ao recurso."

Os Srs. Ministros Jorge Mussi, Laurita Vaz e Arnaldo Esteves Lima votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Felix Fischer.

Brasília, 19 de junho de 2008

LAURO ROCHA REIS
Secretário

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
QUINTA TURMA**

Número Registro: 2007/0268880-8

RMS 25652 / PB

Número Origem: 99920050006694

EM MESA

JULGADO: 26/06/2008

Relator

Exmo. Sr. Ministro **NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **ARNALDO ESTEVES LIMA**

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **LINDÔRA MARIA ARAÚJO**

Secretário

Bel. **LAURO ROCHA REIS**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MARCELA XAVIER SINTÔNIO LUCENA E OUTROS
ADVOGADO : CARLOS PESSOA DE AQUINO E OUTRO(S)
RECORRIDO : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA
ADVOGADO : EUGÊNIO GONÇALVES DA NÓBREGA E OUTRO(S)
RECORRIDO : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA PARAÍBA
PROCURADOR : IRAPUAN SOBRAL FILHO E OUTRO(S)

ASSUNTO: Administrativo - Servidor Público Civil - Demissão - Anulação

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia QUINTA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

QUESTÃO DE ORDEM:

A Turma anulou o julgamento realizado na sessão do dia 19/06/2008.

Brasília, 26 de junho de 2008

LAURO ROCHA REIS
Secretário

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
QUINTA TURMA**

Número Registro: 2007/0268880-8

RMS 25652 / PB

Número Origem: 99920050006694

PAUTA: 16/09/2008

JULGADO: 16/09/2008

Relator

Exmo. Sr. Ministro **NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **EDILSON ALVES DE FRANÇA**

Secretário

Bel. **LAURO ROCHA REIS**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MARCELA XAVIER SINTÔNIO LUCENA E OUTROS
ADVOGADO : CARLOS PESSOA DE AQUINO E OUTRO(S)
RECORRIDO : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA
ADVOGADO : EUGÊNIO GONÇALVES DA NÓBREGA E OUTRO(S)
RECORRIDO : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA PARAÍBA
PROCURADOR : IRAPUAN SOBRAL FILHO E OUTRO(S)

ASSUNTO: Administrativo - Servidor Público Civil - Demissão - Anulação

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia QUINTA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"A Turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator."

Os Srs. Ministros Jorge Mussi, Laurita Vaz e Arnaldo Esteves Lima votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Felix Fischer.

Brasília, 16 de setembro de 2008

LAURO ROCHA REIS
Secretário