

Os Efeitos da Decisão Denegatória do Registro de Ato de Admissão

* Ruy Ricardo W. Harten Júnior

O Tribunal de Contas é órgão que auxilia o Legislativo na sua função de controle externo; tendo suas deliberações natureza administrativa. Deliberações estas que se dirigem ora aos demais órgãos da Administração ora ao próprio Legislativo. Importa saber, então, qual sua eficácia em relação a estes seus destinatários. Dito de outra forma: as deliberações em tela são meras recomendações ou vinculantes, condicionando a atuação dos seus destinatários? Não cabe, aqui, uma única resposta. Variadas as atribuições das Cortes de Contas, diversos são os efeitos delas decorrentes.

O presente trabalho restringir-se-á aos efeitos da decisão denegatória do registro de ato de admissão. É a competência prevista no artigo 71, III, da Constituição Federal. Antes, porém, insistir-se-á em demonstrar a possibilidade tanto de deliberações de cunho consultivo quanto vinculante. Trata-se de dois momentos deveras eloqüentes, daí por que aqui elegidos dentre todas as demais atribuições constitucionalmente previstas.

O primeiro, é a emissão de Parecer Prévio sobre as contas do Chefe do Executivo (artigo 71, I, CF). É atividade consultiva. O Tribunal de Contas expede parecer, ou seja, opinativo conclusivo acerca das contas de que trata. O poder Legislativo, no exercício do controle externo da Administração pública, é o destinatário de deliberação na espécie. Tratando-se de um opinativo, de uma recomendação, não há vinculação. O Legislativo pode não acatar os termos do parecer. Releva destacar que mesmo aqui há nuance vinculatoria que não poderia deixar de ser lembrada. É o previsto no artigo 31, § 2º, da CF. No caso específico das contas de prefeito, o Parecer Prévio é vinculante, salvo se rejeitado por

decisão de no mínimo 2/3 (dois terços) dos membros da Câmara Municipal².

O segundo, é a decisão imputativa de débito (art. 71, § 3º, CF). É-lhe conferida eficácia de título executivo. O que a torna vinculante, senão vejamos: título executivo na espécie expressa uma obrigação nascida do dano ao erário, cujo credor é Pessoa Jurídica de direito público interno. Possuindo os requisitos exigidos à sua execução, não poderá a Administração pública furtar-se ao seu dever. O título deve ser executado. Caso contrário, incorrer-se-á em omissão do dever de assegurar a efetividade dos direitos patrimoniais da entidade pública. Direitos estes indisponíveis. Basta que a decisão da Corte de Contas tenha os requisitos próprios e indispensáveis aos títulos executivos para que passem a representar um crédito, exigível judicialmente. Não cabendo ao administrador público submetê-lo a qualquer julgamento pessoal de cunho meritório. Se não, estar-se-ia, em última instância, concedendo-lhe o direito de decidir sobre a eficácia de deliberações na espécie. Eficácia que já foi devidamente qualificada na Constituição Federal não pode ser derogada por simples ato da autoridade administrativa.

Passemos, então, à análise dos efeitos da decisão denegatória de registro de atos de admissão.

Primeiramente, é de ressaltar que o controle em tela visa ao registro do ato de admissão. Mas o que viria a ser este registro? Trata-se de reminiscência do sistema de controle prévio, que vigorou com exclusividade até meados da década de 1960³. A plena eficácia do ato administrativo depende da apreciação de sua legalidade pela Corte de Contas. A exigência do registro do ato de admissão (assim como do ato de aposentação) implica na sua caracterização como ato administrativo complexo⁴.

1 – Cfr. Gualazzi, Eduardo L. Botelho. “Regime Jurídico dos Tribunais de Contas”, pág. 187, 1992, Editora Revista dos Tribunais.

2 – Cfr. Meirelles, Hely Lopes. “Direito Administrativo Brasileiro”, pág. 603, 16ª ed., 1991, Malheiros Editores.

3 – Cfr. Citadini, Antônio Roque. “O Controle Externo da Administração Pública”, págs. 34 e 50, 1995, Editora Max Limonad.

4 – Vide RESP 1560/RJ – Superior Tribunal de Justiça – Ministro Relator Carlos Velloso. Faz-se referência ao ato de aposentação. Contudo, segundo o entendimento, a qualidade de ato complexo decorre da necessidade de ulterior registro da Corte de Contas. Exatamente a mesma situação do ato de admissão. Destaque-se que são citadas no voto do relator diversas decisões judiciais no mesmo sentido.

Seus efeitos só restam assegurados plenamente pelo concurso de vontades, envolvendo não apenas a manifestação da autoridade competente para sua edição mas também do Tribunal de Contas. É certo que desde a edição já operam efeitos imanentes ao ato⁵ (o servidor nomeado pode, desde já, exercer a sua função). Porém, a permanência destes efeitos dependerá da aquiescência sucessiva da Corte de Contas.

Não pode a Administração pública se arvorar a condição de instância sobranceira para dotar o ato de admissão de plena eficácia; recusando-se a submetê-lo ao controle em tela. Seria uma manifestação transgressão ao mandamento constitucional supracitado. Nem se poderia diminuir a relevância de tal controle, atribuindo-lhe mera função cartorial⁶. A atuação da Corte de Contas é decisiva para a formação do ato de admissão, ou, mais precisamente, para a manutenção dos seus efeitos imediatos. Sendo assim, a deliberação na espécie não é de natureza consultiva mas antes vinculante. A Administração não demanda o opinativo da Corte de Contas, mas sim remete o ato para a imprescindível composição da manifestação jurídica deste Órgão. Dizer-se o contrário é tornar inócua ou de pouca efetividade a norma constitucional. Quando o que se deve buscar é o sentido que maior eficácia lhe dê⁷.

Poder-se-ia pretender estabelecer como critério diferenciador da natureza das decisões da Corte de Contas a alusão no texto constitucional ora ao termo “julgar” ora a “apreciar”. O primeiro informaria quais as decisões de natureza vinculante enquanto o segundo as deliberações de ordem consultiva. É de atentar, no entanto, para entendimento do Supremo Tribunal Federal manifesto na ADIM 215-5-PB, ministro Relator Celso de Mello, considerando-os termos similares.

Exposta nossa posição acerca da natureza vinculante da manifestação da Corte de Contas em casos que tais, releva tecer alguns desdobramentos no que concerne à hipótese de decisão denegatória

do registro do ato de admissão.

Por força da Súmula 20 do Supremo Tribunal Federal, o servidor concursado só poderá ser admitido pela via do processo administrativo⁸. Trata-se de garantia ao servidor do devido processo legal. Ainda que o fundamento para a negativa do registro tenha sido a nulidade do concurso, e por conseguinte inexistir direito do servidor, não resta afastada a compulsoriedade da instalação do referido processo. É justamente o devido processo legal que vai proporcionar a certeza quanto à existência ou não de direito substantivo.

É forçoso concluir, então, que a deliberação denegatória do registro não possui força de instrumento extintivo da relação funcional havida como ilegal. A negativa do registro não importa na nulidade do ato de admissão. O que se sucede como corolário imediato *do decisum* é o comprometimento da continuidade dos efeitos do ato de admissão (exercício do cargo público, percepção de remuneração, etc.). A Autoridade competente, vinculada àquela decisão da Corte de Contas, deverá instaurar o instrumento próprio tendente à demissão do servidor⁹. Se por um lado não se pode pretender a nulidade como efeito imediato da negativa, por outro cabe à Administração iniciar o processo administrativo. Atendendo-se a um só tempo à decisão vinculante do Tribunal de Contas e à Súmula antedita.

Do ponto de vista do servidor não se deve observar qualquer tratamento diferenciado quanto ao processo administrativo. A ampla defesa há de ser resguardada. A extraordinariedade observar-se-á exclusivamente quanto ao comportamento da Administração, no sentido de que não poderá, na sua conclusão, atentar contra juízos de valor emitidos pelo Tribunal de Contas, quando da denegação do pedido de registro respectivo, salvo se fundamentada em novos elementos apresentados pelo servidor ou colhidos durante o procedimento que firme a contradição com as razões sustentadas por aquele

5 – Conclusão expendida no Acórdão acima referido.

6 – Cfr. Afonso da Silva, José. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, págs. 637-638, 8ª edição, 1992, Malheiros Editores.

7 – É o que apregoa Gomes Canotilho ao tão bem expor o princípio da máxima efetividade. *Direito Constitucional*, pág. 162, 4ª edição, 1989, Livraria Almedina.

8 – Entendemos aplicável ainda que a demissão seja imposição advinda daquele controle exercido pela Corte de Contas. Mesmo porque o processo instaurado, para fins de registro, tem por foco a legalidade do ato administrativo: não se discutindo o direito subjetivo do servidor nomeado. Cuida-se de atividade de controle pela qual se decidirá acerca da legalidade do ato administrativo. Não entrará em discussão o direito do servidor; não sendo este chamado a integrar o processo. No entanto, haja vista o manifesto interesse jurídico do servidor, poderá, se desejar, integrá-lo na condição de assistente.

9 – É o caso de se assinar prazo para que se adotem as providências necessárias (artigo 71, IX, CF). Entendimento este esposado por José Afonso da Silva, ob. cit., pág. 638.

Órgão de controle. Nesta hipótese, remanescerá a necessidade do registro junto à Corte de Contas; devendo, então, os novos elementos figurarem por ocasião do renovado pedido de registro.

Atribuir ao processo administrativo o aspecto acima aventado não significa admitir a existência de um prejulgamento, ao qual inexoravelmente esteja ligada a Administração. O reconhecimento do direito à ampla defesa implica na obrigatoriedade de considerar todos os elementos trazidos pelo servidor. O singular que emana da espécie é a impossibilidade da Administração com base em idênticos

elementos, que foram valorados pela Corte de Contas na emissão da decisão definitiva, chegar a conclusão diversa. Do contrário, seria admitir a situação esdrúxula das decisões do Tribunal de Contas serem submetidas ao crivo meritório da Administração.

** Ruy Ricardo W. Harten Júnior é auditor do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco*