

**QUINTA CÂMARA CÍVEL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO
ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

APELAÇÃO CÍVEL Nº 0034848-30.2008.8.19.0001

**APELANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE
JANEIRO**

**APELADO: EMPRESA MUNICIPAL DE VIGILÂNCIA – GUARDA
MUNICIPAL**

**APELADO: COMLURB - COMPANHIA MUNICIPAL LIMPEZA
URBANA**

**APELADO: SISGUARIO- SINDICATO DOS SERVIDORES DA
GUARDA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO**

APELADO: MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

RELATORA: DESEMBARGADORA CLAUDIA TELLES

**Apelação cível. Ação civil pública. Alegação de
inconstitucionalidade dos artigos 3 e 6º Lei
Municipal n.º 1887/92, que autorizou a criação
da Guarda Municipal. Absorção pela guarda
municipal dos empregados admitidos por
concurso para as funções de agente de
vigilância da Comlurb. Convênio firmado
entre a Comlurb e a EMV – Guarda Municipal
que concretizou a transferência. Ato celebrado
14 anos antes do ajuizamento da ação. Situação
consolidada no tempo. Observância ao
princípio da segurança jurídica como tradução
do Estado de Direito. Precedentes STF E STJ.
Preservação das contratações que se impõe.
Negado provimento ao recurso.**

**Vistos, relatados e discutidos estes autos da apelação cível
nº0034848-30.2008.8.19.0001, em que é apelante o Ministério Público do
Estado do Rio de Janeiro e são apelantes Empresa Municipal De
Vigilância – Guarda Municipal; Comlurb - Companhia Municipal
Limpeza Urbana; Sisguario- Sindicato Dos Servidores Da Guarda
Municipal Do Rio De Janeiro e Município Do Rio De Janeiro**

Acordam os Desembargadores que compõem a Quinta

Câmara Cível do Tribunal de Justiça, por unanimidade de votos, em negar provimento ao recurso.

**CLAUDIA TELLES
DESEMBARGADORA RELATORA**

RELATÓRIO

Trata-se de ação civil pública proposta pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro em face de Empresa Municipal de Vigilância – Guarda Municipal, Comlurb - Companhia Municipal Limpeza Urbana, Sisguario- Sindicato Dos Servidores Da Guarda Municipal Do Rio De Janeiro e do Município do Rio de Janeiro.

Alega, em síntese, que a Lei Municipal n.º 1887/92, que autorizou a criação da Guarda Municipal, a ser administrada pela Empresa Municipal de Vigilância, incidiu em flagrante inconstitucionalidade ao prever que a referida empresa Municipal seria constituída por cisão da Comlurb, e que os empregados admitidos por concurso para as funções de agente de vigilância da Comlurb seriam por ela absorvidos (artigos 3º e 6º).

Afirma que com fundamento na Lei Municipal 1887, foi celebrado um convênio entre Comlurb - Companhia Municipal de Limpeza Urbana e a Empresa Municipal De Vigilância S/A- Guarda Municipal, com a interveniência do Sindicato Dos Servidores Da Guarda Municipal – Sisguario, cujo objeto foi a transferência dos contratos de trabalho dos agentes de vigilância contratados pela Comlurb para exercerem as funções de Guardas Municipais, violando o princípio do concurso público.

Postula a declaração incidental da inconstitucionalidade dos artigos 6º, *caput* e parágrafo único, da Lei Municipal n.º 1887/92 e i) a concessão de liminar para suspender a eficácia de todo e qualquer ato destinada ao provimento do cargo, emprego ou função no âmbito da Empresa Municipal de Vigilância- Guarda Municipal, que tenha se fundamentado no convênio celebrado com a Comlurb ou decorra da transposição dos ocupantes de cargos ou empregos cujas atribuições estivessem compreendidas no dispositivo do art. 15 da Lei Federal n.º 7102, de 20 de junho de 1983, e que estivessem em exercício na administração direta, indireta ou fundacional, sendo imediatamente

afastados todos aqueles que ingressaram por estas vias; ii) Seja anulado o convênio celebrado entre a Comlurb e a Empresa Municipal De Vigilância-Guarda Municipal, com a interveniência do Sisguario, por flagrante incompatibilidade da lei que o fundamentou com os dispositivos constitucionais antes citados; iii) sejam anulados todos os atos administrativos destinados ao provimento de cargo, emprego ou função no âmbito da Empresa Municipal de Vigilância- Guarda Municipal que tenha se fundamentado no convênio celebrado com a Comlurb ou cujo preenchimento tenha decorrido de transposição dos ocupantes de cargos ou empregos cujas atribuições estavam compreendidas no dispositivo do art. 15 da Lei Federal n.º 7102, de 20 de junho de 1983, que estavam em exercício na administração direta, indireta ou fundacional; iv) A condenação do Município e da Guarda Municipal à obrigação de não realizar ato destinado ao provimento do cargo, emprego ou função no âmbito da Empresa Municipal de Vigilância- Guarda Municipal, através de transposição, e sem a prévia realização de concurso público específico, sobretudo através de convênio, contrato ou outro pacto de natureza assemelhada, salvo nas hipóteses admitidas pela Constituição da República, sob pena de pagamento de multa diária de R\$ 1.000,00 (mil reais), sem prejuízo das demais penas previstas em lei.

Manifestação do Município às fls. 132/143 no qual apresenta impugnação do pedido liminar, arguindo a incompetência da Justiça Estadual para processamento e julgamento do feito e a competência da Justiça do Trabalho, além da ilegitimidade ativa do Ministério Público Estadual. Alega que a pretensão foi alcançada pela prescrição, uma vez que a Lei Municipal nº 1.887, foi publicada em 27 de julho de 1992, e o convênio firmado em 07/12/1994, tendo sido a ação ajuizada apenas em 15/02/2008. Sustenta que o pedido liminar não merece acolhimento diante da ausência de verossimilhança dos fatos alegados, ressaltando que o tema já restou examinado e decidido pelo Órgão Especial deste Tribunal de Justiça, por ocasião do julgamento, em 12/03/2007, das Representações por Inconstitucionalidade nos 2003.007.00146 e 2003.007.00109, ajuizadas respectivamente pelo Ministério Público Estadual e pelo Partido Comunista Brasileiro.

Manifestação da SISGUARIO às fls. 163/170 impugnando o pedido de concessão de liminar. Argui, em preliminar, a incompetência da Justiça Estadual para processamento e julgamento do feito e a competência da Justiça do Trabalho, além da ilegitimidade ativa do Ministério Público Estadual. No mérito, sustenta que não resta configurada a urgência da medida, uma vez que o ato impugnado já está plenamente oficializado há

16 anos. Alega, ainda, que a constitucionalidade da Lei Municipal nº 1.887 foi confirmada pelo TJRJ, por ocasião do julgamento das Representações por Inconstitucionalidade 2003.007.00146 e 2003.007.00109.

Manifestação da COMLURB às fls. 173/176 impugnando a concessão da liminar. Argui, em preliminar, a ocorrência da prescrição. No mérito, sustenta que com a cisão na estrutura organizacional da Comlurb, sua área de fiscalização passou a ser exercida pela Guarda Municipal, pelo que se fez necessário que os integrantes dessa estrutura fossem igualmente transferidos. Alega que caso essa providencia não tivesse sido adotada, a Comlurb ficaria com cerca de 1 milhão de servidores sem função, enquanto a Guarda Municipal teria que contratar o mesmo número de servidores, em detrimento dos interesses econômicos da Administração Pública. O mesmo se diga em relação a todos os No que toca aos demais ocupantes de cargo, como citado no artigo 6º, § único da Lei 1887/92, esclarece que sequer houve transposição porque esses estão, exclusivamente à disposição da empresa municipal de vigilância mantida sua vinculação original.

Manifestação da EMV às fls. 196/201 arguindo preliminar de ilegitimidade ativa e incompetência do Juízo, uma vez que a ação deveria ter sido proposta perante a Justiça do Trabalho. Argui, ainda, a ocorrência da prescrição.

Contestação do Município do Rio de Janeiro às fls. 247/260 na qual reitera os argumentos lançados na impugnação de fls. 132/143.

Contestação do SISGUARIO às fls. 281/293 na qual reitera os argumentos lançados às fls. 163/170 e esclarece que sua participação no convênio firmado entre a Comlurb e a Guarda Municipal se deu com a finalidade de obter o consentimento dos empregados transferidos da empresa cindida para a empresa criada, em atenção ao art. 48 da CLT. Aduz que não há se falar em transposição e sim em sucessão trabalhista.

Contestação da EMV às fls. 295 reiterando os termos da manifestação de fls. fls. 196/201.

Réplica às fls. 323/356.

Contestação da COMLURB às fls. 368/378 reiterando os termos da manifestação de fls. 173/176.

Manifestação da EMV às fls. 389, na qual informa sua

extinção pela Lei Complementar nº 100/2009, com a criação da Guarda Municipal do Rio de Janeiro – GM-RIO, que passou a assumir todos os direitos e obrigações da extinta empresa.

Sentença às fls. 454/461 acolhendo a preliminar de prescrição e julgando o feito extinto com resolução de mérito.

Apelação do Ministério Público às fls. 495/508 postulando a reforma da sentença para que sejam condenados os réus ao ressarcimento do erário e ao desfazimento das consequências decorrentes do convênio celebrado entre as partes.

Contrarrazões às fls. 512/517.

Parecer da Procuradoria de Justiça às fls. 575/585 opinando pelo provimento do recurso.

É o relatório.

VOTO

Compulsando os autos verifica-se que a pretensão do recorrente, autor da ação, dirige-se a anulação de todos os atos administrativos destinados ao provimento de cargo, emprego ou função no âmbito da Empresa Municipal de Vigilância – Guarda Municipal, que tenham se fundamentado no convênio celebrado com a COMLURB ou cujo preenchimento tenha decorrido de transposição dos ocupantes de cargos ou empregos cujas atribuições estavam compreendidas no dispositivo do art. 15 da Lei Federal nº 7102, de 20 de junho de 1983, que estavam em exercício na administração direta, indireta ou fundacional.

A causa de pedir está relacionada aos efeitos da Lei Municipal nº 1887/92 e ao convênio que obteve a anuência dos empregados para a sua transferência para a Empresa Municipal da Vigilância.

A Lei Municipal nº 1.887/1992, alterada pela Lei nº 2.612/1997, autorizou a criação da Guarda Municipal que seria administrada pela Empresa Municipal de Vigilância.

A legislação municipal autorizou, ainda, que a Empresa Municipal de Vigilância fosse constituída pela cisão da COMLURB. Em decorrência da cisão, os empregados admitidos por concurso público para

as funções de agente de vigilância da COMLURB seriam absorvidos pela Empresa Municipal de Vigilância - Guarda Municipal, nos termos dos artigos 3º e 6º da Lei municipal n º 1.887/1992:

Art. 3º. Fica o Poder Executivo autorizado a criar, mediante cisão da Companhia Municipal de Limpeza Urbana - COMLURB, a empresa pública denominada Empresa Municipal de Vigilância, a ser constituída na forma de sociedade anônima, vinculada ao Gabinete do Prefeito e com sede e foro na Cidade do Rio de Janeiro.

Art. 6º. Os empregados admitidos por concurso para as funções de Agente de Vigilância da Companhia Municipal de Limpeza Urbana - COMIURB – serão absorvidos pela Empresa Municipal de Vigilância, a qual exercerá com exclusividade em toda a administração municipal as atividades previstas no art. 1º, I.

Parágrafo Único. Os servidores admitidos por concurso pela administração direta, indireta ou fundacional, ocupantes de cargos ou empregos cujas atribuições estejam compreendidas no disposto no art. 15 da Lei Federal nº 7.102, de 20 de junho de 1983, ficarão à disposição da Empresa Municipal de Vigilância, observado o disposto no art. 192 da Lei Orgânica do Município. Grifos nossos

Assim, os funcionários agentes de vigilância da COMLURB e os servidores admitidos por concurso pela administração direta, indireta ou fundacional, ocupantes de cargos ou empregos cujas atribuições eram atinentes à prestação de serviços de vigilância e de transporte de valores foram aproveitados pela Empresa Municipal de Vigilância.

O Ministério Público alega que essa absorção dos funcionários da COMLURB pela Guarda Municipal teria se dado em afronta ao princípio do concurso público. Com base nesse argumento, visa desconstituir e cancelar a transferência dos empregados, concretizada por meio do convênio firmado entre a COMLURB e a Empresa Municipal De Vigilância - Guarda Municipal, com a interveniência do SISGUARIO.

Ocorre que a ação foi ajuizada quatorze anos após a celebração do referido convênio, firmado em 07.12.1994.

Neste sentido, considerando o lapso temporal transcorrido desde o ato impugnado e as consequências jurídicas consolidadas pelo decurso do tempo, entendo que a questão passa necessariamente pela abordagem do princípio da segurança jurídica.

Sobre o tema José Afonso da Silva leciona que:

Nos termos da Constituição a segurança jurídica pode ser entendida num sentido amplo e num sentido estrito. No primeiro, ela assume o sentido geral de garantia, proteção, estabilidade de situação ou pessoa em vários campos, dependente do adjetivo que a qualifica. Em sentido estrito, a segurança jurídica consiste na garantia de estabilidade e de certeza dos negócios jurídicos, de sorte que as pessoas saibam de antemão que, uma vez envolvidas em determinada relação jurídica, este se mantém estável, mesmo se modificar a base legal sob a qual se estabeleceu.¹

Acerca da aplicação do princípio da segurança no campo do direito administrativo, essas são as lições de Celso Antônio Bandeira De Mello:

Por força mesmo deste princípio (conjugadamente com os da presunção de legitimidade dos atos administrativos e da lealdade e boa-fé), firmou-se o correto entendimento de que as orientações firmadas pela Administração em dada matéria não podem, sem prévia e pública notícia, ser modificadas em casos concretos para fins de sancionar, agravar a situação dos administrados ou denegar-lhes pretensões, de tal sorte que só se aplicam aos casos ocorridos depois de tal notícia.²

Na Lei 9.784/99 o princípio da segurança jurídica encontra-se expressamente previsto no art. 2º:

“Art. 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.”
Grifos nossos

Não por outra razão, os art. 54 da Lei 9.784/99 e 1º do Decreto 20.910/32, estabelecem a decadência do direito da administração de rever os próprios atos e a prescrição de pretensões em face da Fazenda Pública:

¹ SILVA, José Afonso da. Constituição e segurança jurídica. In: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes (Org.). *Constituição e segurança*.

² BANDEIRA DE MELO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 112

“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. 1º As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem.”

No âmbito municipal, destaca-se o disposto no art. 68, do Decreto nº 13.150/94, que consolida as normas de procedimento administrativo no Município do Rio de Janeiro:

“Art. 68. As decisões do que já não caiba recurso nem pedido de reconsideração encerram a instância administrativa.

§ 1º As decisões de que trata o "caput" deste artigo, poderão, entretanto, ser revistas de ofício ou a requerimento do interessado, nos casos previstos neste Decreto, observada a prescrição quinquenal.”

Confirmando que a decadência do direito de anular da administração revela-se como concretização do princípio da segurança jurídica, Couto e Silva afirma que o decurso do tempo acarretará a extinção do próprio direito da administração pública de pleitear a anulação do ato administrativo, seja na esfera judicial ou por meio do exercício do poder de autotutela.³

Como corolário do princípio constitucional da segurança jurídica, que representa um dos pilares do Estado de Direito, surge, então, sua acepção subjetiva, traduzida pelo princípio da confiança legítima.

Sobre o tema, Couto e Silva esclarece que o princípio da proteção à confiança impõe ao Estado limitações na liberdade de alterar sua

³ Almiro Couto e Silva, *O Princípio da Segurança Jurídica (Proteção à Confiança) no Direito Público Brasileiro e o Direito Administrativo Pública de Anular seus próprios Atos Administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da Lei do Processo Administrativo da União (Lei nº 9.784/99)*. Revista de Direito Administrativo nº 237, 2004, p. 277/278.

conduta e de modificar atos que produzam vantagens para os destinatários, mesmo quando ilegais, sempre em virtude da crença gerada nos administrados ou na sociedade em geral de que aqueles atos eram legítimos.

Nas palavras de Gustavo Binenbojm “*havendo a Administração (ou qualquer outro órgão público) concorrido comissiva ou omissivamente para a aparência de legalidade da situação, deverá honrar a legítima confiança depositada pelos particulares que orientaram sua conduta por atos praticados por esses agentes.*”⁴

Na legislação estadual, o princípio da confiança legítima encontra-se expressamente previsto no art. 2º da Lei 5.427/2009.⁵

Desse modo, diante de fatos consumados, irreversíveis ou de reversão possível, mas comprometedor de outros valores constitucionais, deve o julgador ponderar os bens jurídicos em conflito, optando pela providência menos gravosa ao ordenamento jurídico como um todo, ainda que dela possa resultar a manutenção de uma situação originariamente ilegítima.

Esse o entendimento já esposado pelo Supremo Tribunal Federal, que acolheu expressamente a existência do princípio da proteção da confiança no julgamento do MS nº 22.357/DF, que envolveu a discussão acerca da admissão, sem concurso público formal, de empregados públicos pela INFRAERO. Vejamos:

Mandado de Segurança. 2. Acórdão do Tribunal de Contas da União. Prestação de Contas da Empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária - INFRAERO. Emprego Público. Regularização de admissões. 3. Contratações realizadas em conformidade com a legislação vigente à época. Admissões realizadas por processo seletivo sem concurso público, validadas por decisão administrativa e acórdão anterior do TCU. 4. **Transcurso de mais de dez anos desde a concessão da liminar no mandado de segurança.** 5. **Obrigatoriedade da observância do princípio da segurança jurídica enquanto subprincípio do Estado de Direito. Necessidade de estabilidade das situações criadas administrativamente.** 6. **Princípio da confiança como elemento do princípio da**

⁴ Binenbojm, Gustavo. *Temas de Direito Administrativo e Constitucional*. São Paulo: Renovar, 2008

⁵ “Art. 2º O processo administrativo obedecerá, dentre outros, aos princípios da transparência, legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, impessoalidade, eficiência, celeridade, oficialidade, publicidade, participação, **proteção da confiança legítima** e interesse público.” Grifou-se

segurança jurídica. Presença de um componente de ética jurídica e sua aplicação nas relações jurídicas de direito público. 7. Concurso de circunstâncias específicas e excepcionais que revelam: a boa fé dos impetrantes; a realização de processo seletivo rigoroso; a observância do regulamento da Infraero, vigente à época da realização do processo seletivo; a existência de controvérsia, à época das contratações, quanto à exigência, nos termos do art. 37 da Constituição, de concurso público no âmbito das empresas públicas e sociedades de economia mista. 8. Circunstâncias que, aliadas ao longo período de tempo transcorrido, afastam a alegada nulidade das contratações dos impetrantes. 9. Mandado de Segurança deferido. (MS 22357 / DF - Relator(a): Min. GILMAR MENDES – Julgamento: 27/05/2004)

No mesmo sentido o seguinte precedente do Superior Tribunal de Justiça:

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. ENQUADRAMENTO DE PROFESSORA DO ESTADO DE TOCANTINS, COM BASE EM ASCENSÃO FUNCIONAL. LEI ESTADUAL DE TOCANTINS 351/92, POSTERIORMENTE REVOGADA. NORMA INCONSTITUCIONAL. ATO PRATICADO SOB OS AUSPÍCIOS DO ENTÃO VIGENTE ESTATUTO DO MAGISTÉRIO DO ESTADO DE TOCANTINS. PREPONDERÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA E DA RAZOABILIDADE. CONVALIDAÇÃO DOS EFEITOS JURÍDICOS. SERVIDORA QUE JÁ SE ENCONTRA APOSENTADA. RECURSO ORDINÁRIO PROVIDO. 1. O poder-dever da Administração de invalidar seus próprios atos encontra limite temporal no princípio da segurança jurídica, pela evidente razão de que os administrados não podem ficar indefinidamente sujeitos à instabilidade originada do poder de autotutela do Estado, e na convalidação dos efeitos produzidos, quando, em razão de suas consequências jurídicas, a manutenção do ato atenderá mais ao interesse público do que sua invalidação. 2. 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. 3. O poder da Administração, destarte, não é absoluto, de forma que a recomposição da ordem jurídica violada está condicionada primordialmente ao interesse público. O decurso do tempo ou a convalidação dos efeitos jurídicos, 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. 4. O art. 54 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 (sejam eles nulos ou anuláveis) 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. 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. O ato que investiu a recorrente no cargo de Professora Nível IV, em 06.01.93, 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, a sua efetivação sob os auspícios de legislação vigente à época, (em que pese sua inconstitucionalidade), a aprovação de sua aposentadoria pelo Tribunal de Contas, e o transcurso de mais de 5 anos, consolidou uma situação fática para a qual não se pode fechar os olhos, vez que produziu consequências jurídicas inarredáveis. Precedente do Pretório Excelso. 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 ignorar a realidade e aplicar a norma jurídica como se incidisse em ambiente de absoluta abstratividade. 8. Recurso Ordinário provido, para assegurar o direito de a recorrente preservar sua aposentadoria no cargo de Professor, nível IV, referência 23, do Estado do Tocantins. (RMS 24339 / TO – Ministro Napoleão Nunes Maia Filho – T5 - QUINTA TURMA – DJe 17/11/2008) grifos nossos

A invalidação dos atos administrativos, portanto, encontra barreiras impostas pelo ordenamento jurídico, dentre as quais se insere a observância aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima.

Desse modo, considerando o decurso de certo lapso de tempo (da prática do ato até a sua impugnação) e a indicação de que a manutenção dos efeitos do ato nulo mostra-se menos gravosa do que sua desconstituição, deve ser garantida a preservação dos atos ora impugnados.

Vale registrar, por oportuno, que os princípios em discussão são aplicáveis perante qualquer ato, de qualquer poder.

Neste ponto, leciona J.J. CANOTILHO (*in* Direito Constitucional e Teoria da Constituição – p. 250 – 1998, Almedina):

Estes dois princípios – segurança jurídica e proteção da confiança – andam estreitamente associados a ponto de alguns autores considerarem o princípio da proteção de confiança como subprincípio ou como uma dimensão específica da segurança jurídica. Em geral, considera-se que a segurança jurídica está conxionada com elemento objetivos da ordem jurídica – garantia de estabilidade jurídica, segurança de orientação e realização do direito – enquanto a proteção da confiança se prende mais com os componentes subjetivas da segurança, designadamente a calculabilidade e previsibilidade dos indivíduos em relação aos efeitos jurídicos dos atos dos poderes públicos. **A segurança e a proteção da confiança exigem, no fundo: (1) fiabilidade, clareza, racionalidade e transparência dos atos do poder; (2) de forma que em relação a eles o cidadão veja garantida a segurança nas suas disposições pessoais e nos efeitos jurídicos dos seus próprios atos. Deduz-se já que os postulados da segurança jurídica e da proteção da confiança são exigíveis perante ‘qualquer ato’ de ‘qualquer poder’ – legislativo, executivo e judicial.**
Grifos nossos

Diante de todas essas considerações, certo é que o longo tempo decorrido desde as contratações em questão consolidou uma situação fática para a qual não se pode fechar os olhos.

Desse modo, do cotejo entre as peculiaridades do caso e a incidência do princípio da segurança jurídica verifica-se que a preservação dos atos impugnados é medida que se impõe.

Vale salientar, por oportuno, que não encontra qualquer amparo nos autos a alegação do Ministério Público no sentido de que o pleito se dirige ao ressarcimento ao erário, não se submetendo, assim, as situações estabilizadoras do direito.

Isso porque a pretensão em questão limita-se ao reconhecimento da impossibilidade de absorção dos agentes de vigilância da Comlurb pela EMV – Guarda Municipal, não havendo qualquer indicação de prejuízo ao erário.

Ademais, não há dúvida de que os agentes transferidos efetivamente exerceram sua atividade junto a EMV, o que afasta qualquer alegação quanto ao recebimento de vantagem indevida.

Ante o exposto, nega-se provimento ao recurso.

Rio de Janeiro, 27 de agosto de 2013.

**CLAUDIA TELLES
DESEMBARGADORA RELATORA**