

Publicação DIVAP

DECISÃO NORMATIVA Nº 004/2025-TCERR-PLENO

Processo nº 003693/2023

1. PROCESSO SEI Nº 003693/2023

2. ASSUNTO: Atos de Pessoal - Atos Sujeitos a Registro

3. ÓRGÃO: Secretaria de Estado da Educação Desporto

4. RESPONSÁVEL: Mikael Wallas Cunha Cury Rad

5. RELATORA: Conselheira Simone Soares de Souza

6. MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS: Dr. Diogo Novaes Fortes

7. CONTROLE EXTERNO: Roberto Riverton de Souza Veras

ATOS DE PESSOAL. APOSENTADORIA ESPECIAL DE PROFESSOR. COMPROVAÇÃO DE TEMPO DE MAGISTÉRIO. DESTRUIÇÃO DE DOCUMENTOS FUNCIONAIS EM INCÊNDIOS NA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO. FORÇA MAIOR. ACEITAÇÃO DE CERTIDÕES E DECLARAÇÕES EMITIDAS PELO ÓRGÃO. PRESUNÇÃO RELATIVA DE VERACIDADE. DEFINIÇÃO DE PERÍODO CRÍTICO E POSSIBILIDADE DE ANÁLISE CASUÍSTICA. APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA SEGURANÇA JURÍDICA E PROTEÇÃO DA CONFIANÇA.

8. DECISÃO:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, o Plenário do Tribunal de Contas do Estado de Roraima, reunidos em Sessão Ordinária, diante das razões expostas pela Conselheira relatora, **DECIDE:**

8.1. Em face da ocorrência de evento de força maior, em razão dos incêndios que atingiram a antiga sede da Secretaria de Estado da Educação e Desporto em 2018, resultando na destruição de parte do acervo documental funcional, fica estabelecido que, para a comprovação do tempo de efetivo exercício em funções de magistério para fins de aposentadoria especial, as certidões e/ou declarações emitidas pelo setor competente da SEED serão aceitas como prova suficiente, mesmo que desacompanhadas dos respectivos atos de lotação, quando a ausência destes for justificada pela perda documental decorrente dos incêndios;

8.2. Fica definido que a presunção de perda documental abrangerá, especialmente, o período de 1995 a 1999, sendo que esta orientação poderá ser estendida a outros períodos, mediante análise casuística que demonstre a plausibilidade da ausência documental em virtude dos mesmos fatos;

8.3. Ressalvar que a aceitação dos documentos nos termos do item anterior não constitui presunção absoluta, cabendo ao Controle Externo, em suas auditorias, realizar diligências e utilizar outros meios

para aferir a veracidade das informações. Caso sejam obtidas provas ou indícios robustos que contradigam o conteúdo dos referidos documentos, o ato poderá ser considerado ilegal.

9. SESSÃO ORDINÁRIA - TRIBUNAL PLENO

10. DATA DA SESSÃO: 23 de julho de 2025

11. VOTAÇÃO: à unanimidade dos presentes

12. ESPECIFICAÇÃO DO QUÓRUM:

12.1. CONSELHEIROS PRESENTES:

Francisco José Brito Bezerra

Cilene Lago Salomão

Célio Rodrigues Wanderley

Simone Soares de Souza

12.2. CONSELHEIRO AUSENTE:

Bismarck Dias de Azevedo

Francisco José Brito Bezerra
Conselheiro Presidente do TCERR

Simone Soares de Souza
Conselheira Relatora

Fui Presente:

Diogo Novaes Fortes
Procurador do Ministério Público de Contas

RELATÓRIO REFERENTE AO PROCESSO SEI Nº 003693/2023

Tratam os autos da problemática relativa à ausência de comprovação do tempo de efetivo exercício nas funções de magistério na educação Infantil e nos ensinos Fundamental e Médio, por parte de expressivo número de professores da rede estadual de Roraima, para efeito de obtenção da aposentadoria especial, com foco no período de 1995 a 1999.

Em análise aos autos observou-se a juntada do OFÍCIO Nº 6389/2023/SEED/GAB da Secretaria de Estado da Educação e Desporto – evento 0818041, que trata de esclarecimento acerca da dificuldade no cumprimento das respostas às solicitações de documentos, onde declara que em razão “do incêndio ocorrido no prédio que abrigava as instalações da antiga Secretaria de Estado da Educação e Desporto – SEED/RR, situado no Centro Cívico de Boa Vista, conforme noticiado na matéria jornalística intitulada "Incêndio destrói salas e documentos no prédio abandonado da Secretaria de Educação de RR", veiculada em 02 de abril de 2018, no portal G1-RR, conforme constam nos ep. (0818041)

Este infortúnio, ocorrido no dia 1º de abril de 2018, teve proporções consideráveis, afetando diversas dependências do edifício e resultando na destruição de salas e documentos. Sete meses após esse sinistro, mais uma vez o que restou do prédio novamente pegou fogo, conforme consta em matéria jornalística a época.

E finaliza, solicitando “à elevada compreensão deste Tribunal de Contas a análise ponderada das dificuldades enfrentadas pela Secretaria de Estado da Educação e Desporto – SEED/RR

para atender às demandas de fornecimento de documentos, considerando que o incêndio em questão provocou danos severos e de natureza imprevisível e irreversível, impossibilitando a pronta entrega das informações necessárias às vossas diligências”.

Assim, por meio do Ofício de Requisição nº 383/2023/SEAPE/SECEX/TCERR, o Secretário de Atos de Pessoal requisitou o envio do (s) laudo (s) do (s) incêndio (s) ocorrido (s) no antigo prédio da Secretaria Estadual de Educação e Desporto, requisições estas atendidas nos eventos 0833833/0833836.

Outrossim, conforme se observa dos eps. 0840620, 0840628 e 0840637, juntou-se declarações de três professoras.

Foi então elaborado a Manifestação Apresentada ep. (0840682), onde conclui-se da seguinte forma:

“5. CONCLUSÃO

Diante de todo o quadro exposto, esta unidade técnica vislumbra que estão presentes, nestes autos, os elementos necessários e suficientes para subsidiar o colegiado competente desta Corte de Contas, no processo de tomada de decisão acerca da convalidação ou não do tempo de magistério prestado pelos professores (as), na educação básica estadual, relativo ao intervalo de 1995 a 1999, para fins de obtenção do registro das respectivas aposentadorias concedidas com base na regra especial.

Faz-se de bom alvitre, no caso destes autos, que sejam observados os princípios da segurança jurídica, proteção da confiança e da boa-fé, corolários do Estado de Direito, haja vista que os (as) professores (as) aposentados (as) em nada contribuíram para a situação na qual se encontram.

A perdurar o quadro atualmente em vigor, os 215 processos de professores (as) aposentados (as) que tramitam nesta Seape, terão o parecer técnico pela negativa de registro, tendo em vista a não apresentação dos documentos comprobatórios quanto às respectivas lotações nas unidades escolares da educação básica.

6. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Considerando-se a documentação acostada aos autos e a argumentação técnica ora apresentada;

Levando-se em conta os precedentes desta Corte de Contas, mediante as Decisões Normativas nº 003/2011 - TCERR - PLENO (Processo nº 0128/2011) e nº 004/2012-TCERR-PLENO, no âmbito do Processo nº 0319/2003; as Decisões nº 011, 012, 19, 69, 85, e 101/2013, de lavra da Segunda Câmara deste Tribunal;

Tendo em vista o princípio da segurança jurídica, que se contrapõe à desconstituição injustificada de atos, ainda que tenha havido alguma desconformidade com o texto legal durante sua constituição, porquanto o respectivo desfazimento do ato poderá se revelar mais prejudicial do que sua manutenção, especialmente, no presente caso, o qual versa sobre servidores já aposentados, os quais, para garantir suas aposentadorias, teriam que judicializar a questão;

Haja vista o lapso temporal decorrido, a partir do período inicial a ser convalidado, como também que o transcurso do tempo em muito contribuiu para consolidar a situação de fato em debate;

Levando-se em consideração a jurisprudência do TCU em casos análogos;

Sugere-se ao colegiado competente deste Tribunal que:

6.1 na hipótese de decidir pela convalidação, que essa abranja, exclusivamente, o interstício de 1995 a 1999, cujo período reflete a lacuna primordial no que se refere à ausência dos documentos que comprovariam o tempo de efetivo exercício no magistério da educação Infantil, ensinos Fundamental e Médio, para efeitos da aposentadoria especial dos professores estaduais;

6.2 caso se posicione pela convalidação, que os (as) professores (as) aposentados (as) a serem beneficiados (as) sejam, tão somente, aqueles (as) admitidos (a) por meio do concurso público estadual mais remoto, realizado em 1994, no intervalo que vier a ser convalidado;

6.3 nos processos em que os professores aposentados apresentem, espontaneamente, a documentação relativa ao tempo de magistério no período de 1995 a 1999, para fins de aposentadoria especial, mas essa documentação, ao ser examinada, não se revele hábil e capaz para atestar o tempo de efetivo exercício no magistério da educação básica, total ou parcialmente, o período por ventura não comprovado mediante a apresentação de tais documentos não será convalidado;

6.4 na hipótese de convalidação, e em observância aos princípios da igualdade, razoabilidade e proporcionalidade, que o Tribunal determine a revisão dos processos pendentes, até a fase de apreciação da legalidade dos atos de concessão de aposentadoria, em cujos processos o relatório de

auditoria tenha se posicionado pela negativa de registro da aposentadoria especial, em face da ausência de apresentação dos documentos que comprovariam o tempo de magistério na educação Infantil, nos ensinos Fundamental e Médio, relativamente ao intervalo de 1995 a 1999”.

Em seguida os autos foram distribuídos eletronicamente a esta Conselheira, em atendimento ao despacho 0851959.

Os autos foram encaminhados os autos ao Ministério Público de Contas para análise e parecer, onde este se manifestou da seguinte forma:

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto e mais do que nos autos consta, o posicionamento deste Ministério Público de Contas é no sentido de que, nestes autos, encontram-se presentes, elementos necessários e suficientes para que o colegiado competente dessa e. Corte de Contas, no processo de tomada de decisão acerca da convalidação ou não do tempo de magistério prestado pelos professores (as), na educação básica estadual, relativo ao intervalo de 1995 a 1999, para fins de obtenção do registro das respectivas aposentadorias concedidas com base na regra especial., expeça decisão acerca do tema, uma vez que os professores aposentados em nada contribuíram para a situação na qual se encontram.

E ainda, considerando toda a documentação carreada nestes autos; a jurisprudência do TCU em casos análogos; os princípios da segurança jurídica e a evidente boa-fé do interessado; o lapso temporal decorrido, a partir do período inicial a ser convalidado, como também que o transcurso do tempo em muito contribuiu para consolidar a situação de fato em debate; em consonância com o controle externo, este MPC sugere que essa Corte:

a) Ao decidir pela convalidação, que seja abrangido, exclusivamente, o interstício de 1995 a 1999, por tratar-se do período correspondente a ausência dos documentos que comprovariam o tempo de efetivo exercício no magistério da educação Infantil, ensinos Fundamental e Médio, para efeitos da aposentadoria especial dos professores estaduais;

b) Em caso de convalidação, que os professores aposentados a serem beneficiados sejam, tão somente, aqueles admitidos por meio do concurso público estadual mais remoto, realizado em 1994, no intervalo que vier a ser convalidado;

c) Nos processos em que os professores aposentados apresentem, espontaneamente, a documentação relativa ao tempo de magistério no período de 1995 a 1999, para fins de aposentadoria especial, mas essa documentação, ao ser examinada, não se revele hábil e capaz para atestar o tempo de efetivo exercício no magistério da educação básica, total ou parcialmente, o período por ventura não comprovado mediante a apresentação de tais documentos não será convalidado;

d) Alfim, que esse e. Tribunal determine a revisão dos processos pendentes, até a fase de apreciação da legalidade dos atos de concessão de aposentadoria, em cujos processos o relatório de auditoria tenha se posicionado pela negativa de registro da aposentadoria especial, em face da ausência de apresentação dos documentos que comprovariam o tempo de magistério na educação Infantil, nos ensinos Fundamental e Médio, relativamente ao intervalo de 1995 a 1999.

É o parecer

Após, os autos retornaram a minha relatoria, então officiei a Secretaria Estadual de Educação - SEED, ep. (1053288), afim de determinar um período inicial e final de abrangência dos documentos extraviados nos incêndios já citados. Por meio do Ofício (1066739), o Secretário de Educação informou que ***"não é possível determinar com precisão o período exato dos documentos que estavam nesse acervo na época do sinistro. Todavia, depreende-se que o período abrangido seja de 1995 a 2018, embora se suponha a existência de documentos desde 1988, ano em que houve a transição de território federal para Estado"***.

Por fim, os autos retornam a minha relatoria razão pela qual vejo que estão aptos a julgamento.

É o relatório.

VOTO REFERENTE AO PROCESSO SEI Nº 003693/2023

Cuidam os autos de análise sobre a problemática da ausência de documentação comprobatória do tempo de efetivo exercício em funções de magistério por parte de professores da rede estadual, notadamente no período de 1995 a 1999, para fins de concessão de aposentadoria especial. A dificuldade decorre da destruição de arquivos da Secretaria de Estado da Educação e Desporto (SEED) em incêndios ocorridos

em 2018, no antigo prédio da instituição, localizado no Centro Cívico de Boa Vista.

A Secretaria-Geral de Controle Externo (Secex), por meio da Secretaria de Atos de Pessoal (Seape), conduziu uma auditoria de conformidade, reunindo evidências como reportagens da época, ofícios e declarações da gestão da SEED, depoimentos de servidoras afetadas e, de forma conclusiva, Laudo de Investigação de Incêndio do Corpo de Bombeiros Militar de Roraima (CBMRR), que atesta a ocorrência dos sinistros e a destruição de documentos. A investigação do CBMRR concluiu que o incêndio teve como causa uma ação pessoal intencional.

A Seape, em sua manifestação técnica (evento 0840682), aponta a existência de 215 processos de aposentadoria de professores, apenas do exercício de 2021, pendentes de solução para a questão. A unidade técnica sugere a convalidação do período em questão, com base nos princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da boa-fé, bem como em precedentes desta Corte (Decisões Normativas nº 003/2011 e 004/2012) e da jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU).

O Ministério Público de Contas (MPC), em seu Parecer nº 1/2025/GAB 3º PC/MPCRR (evento 0044284), corrobora integralmente a análise técnica e opina favoravelmente à adoção de uma solução que convalide o tempo de serviço dos professores prejudicados pela ausência dos documentos, ressaltando que os servidores não contribuíram para a situação.

Em diligência, este Gabinete oficiou a SEED para que informasse com precisão o período abrangido pelos documentos extraviados. Em resposta (Ofício 1066739), o Secretário de Educação informou ser impossível determinar o período exato, mas que se depreende que o acervo perdido abranja de 1995 a 2018, com a possibilidade da existência de documentos anteriores, desde a transição do Território para Estado em 1988.

Estando os autos devidamente instruídos com as manifestações técnica e ministerial, e com as informações colhidas, o processo está apto a julgamento.

II - FUNDAMENTAÇÃO

A questão central reside em equacionar a exigência legal de comprovação de tempo de serviço para a aposentadoria especial de professor (§ 5º do art. 40 da Constituição Federal, na redação da EC nº 20/98) com a impossibilidade material de apresentação de documentos específicos por parte da Administração Pública, em razão de um evento de força maior — no caso, os incêndios que destruíram o acervo documental da SEED.

Conforme apontado pela Seape, a exigência de que os próprios servidores apresentem documentos que deveriam estar sob a guarda do órgão gestor configura uma indevida inversão do ônus da prova, especialmente gravosa para os administrados que agiram de boa-fé.

A jurisprudência pátria, inclusive a citada no Voto Revisor proferido nos autos do **Processo nº 004791/2020**, consolidou o entendimento de que os atos administrativos gozam de presunção de legitimidade e veracidade. Nesse sentido, uma certidão de tempo de serviço ou declaração emitida pelo setor de Recursos Humanos de um órgão público é, em si, prova material plena, sendo desnecessária a exigência de outros documentos que lhe dariam suporte (como portarias de lotação), salvo na existência de vício substancial ou fraude que afaste seus atributos. Tal presunção se torna ainda mais robusta quando a ausência dos documentos de base decorre de evento danoso pelo qual o servidor não possui qualquer responsabilidade.

A solução para o impasse deve, portanto, se pautar em princípios superiores do Direito que visam proteger o cidadão de situações de incerteza e de prejuízos decorrentes da ineficiência ou de infortúnios da máquina estatal. Os princípios da **segurança jurídica**, da **proteção da confiança**, da **razoabilidade** e da **boa-fé** impõem que o longo decurso de tempo e as legítimas expectativas dos servidores, que contribuíram por anos, sejam preservados.

Esta Corte de Contas, em situações análogas de ausência de arquivos históricos, já decidiu pela possibilidade de convalidação de atos (Decisão Normativa nº 003/2011) e pelo reconhecimento da decadência para o registro de admissões (Decisão nº 004/2012-TCERR-PLENO), demonstrando seu compromisso com a estabilidade das relações jurídicas.

Adicionalmente, a jurisprudência do **Tribunal de Contas da União**, a exemplo do **Acórdão 12326/2021-Segunda Câmara**, admite, em casos excepcionálíssimos, a prevalência da

segurança jurídica sobre o princípio da legalidade estrita, especialmente quando há boa-fé do beneficiário e um longo transcurso de tempo.

Dessa forma, com amparo no **art. 42, II, da Lei Complementar Estadual nº 006/94 (Lei Orgânica do TCERR)** e nos precedentes e princípios aqui delineados, torna-se imperativa a edição de um ato normativo para uniformizar o entendimento desta Corte e garantir tratamento isonômico a todos os servidores que se encontram na mesma situação.

III - DECISÃO

Ante o exposto, com fundamento na competência atribuída a esta Corte de Contas pelo art. 71, III, da Constituição Federal, e pelo art. 42, II, da Lei Complementar nº 006/94, e acolhendo as manifestações da unidade técnica e do Ministério Público de Contas **DECIDO**:

1. **RECONHECER**, para os fins de análise e registro de atos de aposentadoria especial de professor (**art. 40, § 5º, da CF/88**), a ocorrência de evento de força maior, consubstanciado nos incêndios que atingiram as instalações da antiga Secretaria de Estado da Educação e Desporto em 2018, resultando na destruição e extravio de parte significativa de seu acervo documental funcional.
2. **ESTABELECER** que, para a comprovação do tempo de efetivo exercício nas funções de magistério na educação infantil, ensino fundamental e médio, as unidades técnicas deste Tribunal deverão aceitar como prova suficiente as certidões e/ou declarações emitidas pelo setor competente da SEED, as quais gozam de presunção de legitimidade e veracidade, ainda que desacompanhadas dos respectivos atos de lotação (portarias, memorandos e outros), quando a ausência destes for justificada pela perda documental decorrente dos referidos incêndios.
3. **DEFINIR** que a presunção de perda documental, para a aplicação do disposto no item anterior, abrangerá especialmente o período de **1995 a 1999**, por ser o intervalo com maior lacuna documental apontada nos autos. **Contudo**, considerando a informação prestada pela SEED sobre a impossibilidade de delimitar com exatidão os documentos perdidos, **a presente orientação poderá ser estendida a outros períodos, mediante análise casuística que demonstre a plausibilidade da ausência documental em virtude dos mesmos fatos.**
4. **RESSALVAR** que a aceitação da certidão ou declaração nos termos do item 2 não constitui presunção absoluta e não afasta a competência do Controle Externo de, em suas auditorias, realizar diligências e utilizar outros meios para aferir a veracidade das informações. Caso sejam obtidas provas ou indícios robustos que divirjam ou contradigam o conteúdo dos referidos documentos, a matéria deverá ser analisada em sua especificidade, podendo o ato ser considerado ilegal.
5. **DETERMINAR** a aplicação deste entendimento, com especial atenção, aos processos de aposentadoria dos professores admitidos por meio do concurso público estadual de 1994, bem como aos demais servidores em situação fática comprovadamente idêntica.
6. **DETERMINAR**, em observância aos princípios da isonomia, razoabilidade e proporcionalidade, que a Secretaria-Geral de Controle Externo promova a revisão dos processos de aposentadoria pendentes de análise ou de julgamento em que tenha sido proferido parecer pela negativa de registro com fundamento exclusivo na ausência dos documentos de lotação referentes aos períodos afetados pelos incêndios, para adequá-los ao presente entendimento.
7. **EMITIR** Decisão Normativa para regulamentar os procedimentos nesta corte de Contas.

É como voto



Documento assinado eletronicamente por **FERNANDA CAMPOS DE SOUZA, Assessor(a) Técnico(a)**, em 25/07/2025, às 12:22, conforme horário oficial de Roraima, com fundamento na Resolução TCE/RR nº 06/2018, Portaria da Presidência-TCE/RR nº 744/2017.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.tcerr.tc.br/autenticar>, informando o código verificador **1091794** e o código CRC **7BEDF222**.

Referência: Processo nº 003693/2023

SEI nº 1091794