



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO MISTO TC nº. 04872/90

CONTROLE DA LEGALIDADE DOS ATOS DE PESSOAL – APOSENTADORIA – CONCESSÃO DE BENEFÍCIO COM FUNDAMENTO EM NORMA DECLARADA INCONSTITUCIONAL PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM SEDE DE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.

OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO AO SERVIDOR APOSENTANDO.

VERIFICAÇÃO DE INOCORRÊNCIA DE DECADÊNCIA PARA O EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL PREVISTA NO ART. 71, III, DA CF.

APOSENTADORIA CONCEDIDA COM FUNDAMENTO EM NORMA INCONSTITUCIONAL. UTILIZAÇÃO DO MESMO TEMPO DE SERVIÇO PARA A CONCESSÃO DE DUAS APOSENTADORIAS. OUTRAS IRREGULARIDADES INSANÁVEIS. NEGATIVA DE REGISTRO DOS ATOS. TODAVIA, ESTABILIZAÇÃO DOS EFEITOS DO ATO, PELO DECURSO DO TEMPO, PROTEÇÃO AO IDOSO E SEGURANÇA JURÍDICA.

ACÓRDÃO AC1 TC nº. 02797 / 2017

RELATÓRIO

Os presentes autos versam sobre a análise da legalidade da **APOSENTADORIA voluntária com proventos integrais** do **Senhor José Lacerda Neto, no cargo de Procurador da Assembleia Legislativa, Símbolo PJ-SJ-301, matrícula 271.398-5**, com fundamento nos art. 136, V, art. 69 e seus parágrafos da Constituição Estadual, Lei Complementar nº. 42/1986, art. 39, II e 40; Lei Complementar nº. 39/1998, art. 224, III, f, concedida através da **Portaria nº. 008/1990**, de 23/01/1990 (fls. 10), momento em que o aposentando ocupava o cargo há apenas **03 anos, 01 mês e 11 dias**.

Este processo deu entrada nesta Corte em **21/06/1990**. A Auditoria elaborou **relatório inicial**, concluindo pela necessidade de encaminhamento de vários documentos, com a finalidade de subsidiar a análise do benefício (fl. 15). Em **14/12/1995**, foram solicitados os documentos faltantes à Assembleia Legislativa, que os encaminhou em 13/02/1996 (fls. 19/27).

A Auditoria procedeu a uma **complementação de instrução**, detectando irregularidades (fls. 29), razão pela qual o aposentando, Senhor José Lacerda Neto, foi **citado** para exercer o direito ao contraditório e à ampla defesa perante esta Corte (fls. 30/31), todavia **não** se manifestando nos autos (fls. 32).

Em 22/10/1998, o processo foi encaminhado ao **Parquet de Contas, o qual** emitiu uma **cota** em **08/07/2002**, solicitando a verificação pela Auditoria *do tempo em que o servidor permaneceu no cargo de Procurador e se o tempo de serviço como Deputado Estadual fora utilizado para a sua aposentadoria parlamentar* (fl. 33).

No relatório de complementação de instrução de fls. 40/45, a Auditoria concluiu pela **negativa de registro** do ato aposentatório em razão das seguintes irregularidades, resumidamente (fls. 40/45):

1. o aposentando nunca esteve em exercício no cargo de Procurador;
2. permaneceu no cargo de Procurador no período de 19.12.86 a 28.01.90, totalizando apenas 1.136 dias (**três anos, um mês e onze dias**), aposentando-se na **última classe do cargo**, em desconformidade com o art. 21 e 25, §3º da LC nº. 42/1986;
3. contou em dobro o decênio de 1960/1970, quando fora nomeado apenas em 19/12/1986;
4. foi nomeado sem concurso público para o cargo de Procurador, contrariando o art. 108 da Constituição Federal de 1967, com a Emenda nº. 01 de 1969;
5. a aposentadoria se deu com proventos integrais, quando ele possuía apenas 33 anos de tempo de serviço, segundo certidão da Assembleia Legislativa e 31 anos, 07 meses e 25 dias, conforme Auditoria;
6. acumulação inconstitucional dos proventos da aposentadoria especial como Deputado Estadual, com os proventos da aposentadoria de Procurador da Assembleia, nos termos do art. 37, XVI, da CF/1988;
7. o art. 136, V, da Constituição Estadual de 1989, norma que fundamentou a aposentadoria, tivera sua eficácia suspensa pelo Supremo Tribunal Federal, através da Medida Cautelar na ADIN nº. 572/PB.

Notificado acerca do relatório da Auditoria (fls. 49/50), o Senhor José Lacerda Neto apresentou **defesa**, argumentando resumidamente: a **decadência** do direito desta Corte em invalidar o ato aposentatório, informando que o tempo de serviço como deputado estadual, desaverbado, não fora utilizado para outros fins, “não sendo computado para a sua aposentadoria proporcional (como parlamentar), esclarecendo que **não haveria acumulação ilegal** do cargo de Procurador com o seu mandato parlamentar, haja vista que nunca recebeu remuneração pelo cargo de Procurador, do dia em que foi nomeado até a sua aposentadoria, e aduzindo que o TCE/PB **não teria competência ara analisar a sua nomeação**, ocorrida em 19.12.86, posto que fora beneficiado com o disposto no art. 19 do ADCT, entre outras argumentações (fls. 51/83).

A Auditoria analisou a defesa apresentada, concluindo nos seguintes termos (fls. 86/91):

1. O Tribunal de Contas pode exercer o controle constitucional difuso e negar registro ao ato de aposentadoria de Procurador do Estado com apenas trinta anos de tempo de serviço;
2. Na Hipótese de não ser aceita a primeira sugestão, entendemos que há acumulação da remuneração do cargo de Procurador do Estado com o subsídio do mandato de Deputado Estadual, hipótese não prevista pelo art. 37, XVI, da Constituição de 1988, sob cuja vigência o requerente se aposentou.

Após, o Ministério Público de Contas entendeu pela necessidade de cópia do processo de concessão da aposentadoria parlamentar do Senhor José Lacerda Neto, para análise conjunta (fls. 93/94).

Em 09/04/2003, o **Conselheiro Arnóbio Alves Viana** se **declarou impedido** à fl. 99, sendo o processo **redistribuído** por sorteio ao **Conselheiro Substituto Renato Sérgio Santiago Melo** (fl. 100), que determinou a citação dos integrantes da mesa da Assembleia Legislativa (fl. 101), os quais encaminharam o processo de aposentadoria especial como Deputado Estadual do Senhor José Lacerda Neto (fls. 103/114).

A **Auditoria** analisou o processo e concluiu que o aposentando **utilizou o mesmo tempo de serviço para se aposentar como deputado estadual e como Procurador da Assembleia**, isto é, 23 anos, 10 meses e 18 dias, contrariando o art. 4º, III, da Lei Federal nº. 6.226/75, aplicável à época. Ademais, o corpo técnico descontou o tempo utilizado para as duas aposentadorias e verificou que restaram apenas **06 anos, 09 meses**

e 14 dias de tempo de serviço para a aposentadoria no cargo de Procurador, reiterando o posicionamento anterior pela negativa de registro da aposentadoria (fls. 118/119).

Instado a se manifestar, o *Parquet* de Contas, através do Procurador **Marcílio Toscano Franca Filho**, exarou o robusto **Parecer nº. 0580 de 13/04/2004**, entendendo pela **NÃO CONCESSÃO** de registro ao ato aposentatório, sob os seguintes fundamentos jurídicos, em síntese (fls. 125/156):

1. *improcedência da alegação de **decadência** na análise da legalidade do ato aposentatório, posto que a aposentadoria, como ato administrativo complexo, não se tornar perfeito sem a manifestação desta Corte TCE/PB (fls. 127/140);*

2. ***competência do tribunal de Contas**, conferida pela Constituição Federal de 1969 (art. 72, §5º), para fiscalizar qualquer despesa pública, incluindo as despesas com pessoal, ou seja, atos de admissão/pensão/reformas/aposentadorias, sendo certo que o registro de tais ato só se deu com a Constituição Federal de 1988 (fls. 140/141);*

3. ***ilegalidade do ato de admissão** do aposentando para o cargo de Procurador da Assembleia, contrariando o art. 108, §2º, da CF/1969, que determinava a admissão mediante a aprovação **em concurso público** (fls. 141/143);*

4. *o aposentando **não fez jus a estabilidade excepcional**, prevista no art. 19 do ADCT, haja vista que não contava com cinco anos contínuos de exercício no cargo na data da publicação da CF de 1988, pois ele se aposentou com **03 anos, 11 meses e 11 dias** de serviço, e nunca esteve em efetivo exercício no cargo de Procurador da Assembleia (fls. 144/146);*

5. ***acumulação inconstitucional dos proventos de aposentadoria especial de Deputado Estadual com os proventos da aposentadoria de Procurador da Assembleia**, nos termos do art. 37, XVI da CF, haja vista que segundo a jurisprudência pacífica e dominante do STF, a acumulação de proventos somente é autorizada pelo ordenamento jurídico pátrio se os cargos de que decorrem tais proventos forem acumuláveis na ativa (fls. 148/155);*

6. *a Constituição Estadual de 1989, nos seus art. 31, I, art. 56, I, b, art. 136, I, estabelecem ser **expressamente defeso o exercício simultâneo de mandato de Deputado Estadual com o cargo de Procurador do Estado** (fls. 153/155);*

7. *o **aposentado não pode invocar direito adquirido**, posto que a norma inconstitucional não pode criar direitos, nem impõe obrigações, de modo que tantos órgãos estatais como o indivíduo estão legitimamente autorizados a negar obediência às prescrições incompatíveis com a Constituição (fl. 155).*

Finalmente, o MPJCE/PB concluiu pela **legalidade e concessão de registro à aposentadoria do senhor José Lacerda Neto, decorrente do exercício do mandato parlamentar de Deputado Estadual**, visto que tal parecer referiu-se também ao Processo TC nº. 6810/03, o qual se encontrava apensado aos presentes autos desde **25/03/2004**.

Em 14/04/2001, o Conselheiro Substituto Renato Sérgio Santiago Melo encaminhou o processo à redistribuição ao Conselheiro **Flávio Sátiro Fernandes**, relator do Processo TC nº. 6810/03 (fl. 157). Em seguida, o processo foi redistribuído ao Conselheiro **Marcos Ubiratam** e ao Conselheiro **Umberto Silveira Porto**, o qual determinou a notificação do aposentando (fls. 159-v).

Em 12/06/2012, procedeu-se a notificação do aposentando (fl.160), o qual encaminhou a defesa de fls. 171/192 em **20/03/2013**, contendo os seguintes argumentos: *que o defendente possuía **81 (oitenta e um)** anos de idade e percebia a aposentadoria em análise há **23 anos**, a decadência do direito da Administração em rever o ato de aposentadoria, bem como a prescrição administrativa; ofensa aos princípios da segurança jurídica, razoável duração do processo e do contraditório, pois depois de 23 anos, não havia julgamento por esta Corte, sustentando, por fim, a sua estabilidade excepcional, com fundamento no art. 19 do ADCT.*

Em 05/09/2013, a Auditoria analisou a defesa apresentada, mantendo o entendimento pela **ilegalidade do presente ato aposentatório** (fls. 194/195).

Posteriormente, o *Parquet* ratificou o inteiro teor do parecer já exarado às fls. 125/156 (fls. 196/197).

Em 12/01/2015, os autos foram redistribuídos ao Conselheiro **Fábio Túlio Filgueiras Nogueira** (fl. 198), o qual, por sua vez, solicitou a redistribuição. O processo foi redistribuído a este relator **apenas em 06/10/2016**.

Foram realizadas as comunicações de estilo.

É o Relatório.

VOTO

1. Da alegação de prescrição/decadência da análise do ato aposentatório, para fins de registro, por esta Corte de Contas (art. 71, III, da Constituição Federal).

As aposentadorias dos servidores públicos efetivos são ato administrativos complexos que necessitam de conjugação de vontade do Administrador público e desta Corte de Contas, manifestada através do registro, para se aperfeiçoarem¹.

O Supremo Tribunal Federal tem jurisprudência pacífica, no sentido de que o prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei nº. 9.784/1999 só começa a correr após o registro do ato aposentatório. Observe-se:

Nos termos dos precedentes firmados pelo Plenário desta Corte, não se opera a decadência prevista no art. 54 da Lei 9.784/1999 no período compreendido entre o ato administrativo concessivo de aposentadoria ou pensão e o posterior julgamento de sua legalidade e registro pelo TCU – que consubstancia o exercício da competência constitucional de controle externo (art. 71, III, CF). A recente jurisprudência consolidada do STF passou a se manifestar no sentido de exigir que o TCU assegure a ampla defesa e o contraditório nos casos em que o controle externo de legalidade exercido pela Corte de Contas, para registro de aposentadorias e pensões, ultrapassar o prazo de cinco anos, sob pena de ofensa ao princípio da confiança – face subjetiva do princípio da segurança jurídica. (...) Nesses casos, conforme o entendimento fixado no presente julgado, o prazo de cinco anos deve ser contado a partir da data de chegada ao TCU do processo administrativo de aposentadoria ou pensão encaminhado pelo órgão de origem para julgamento da legalidade do ato concessivo de aposentadoria ou pensão e posterior registro pela Corte de Contas. **[MS 24.781**, rel. p/ o ac. min. **Gilmar Mendes**, j. 2-3-2011, P, *DJE* de 9-6-2011.] = **MS 27.699 AgR**, rel. min. **Dias Toffoli**, j. 21-8-2012, 1ª T, *DJE* de 4-9-2012 = **MS 26.053 ED-segundos**, rel. min. **Ricardo Lewandowski**, j. 14-4-2011, P, *DJE* de 23-5-2011 **Vide MS 27.746 ED**, rel. min. **Dias Toffoli**, j. 12-6-2012, 1ª T, *DJE* de 6-9-2012 **Vide MS 26.560**, rel. min. **Cezar Peluso**, j. 17-12-2007, P, *DJE* de 22-2-2008

Aspecto a ser destacado é que, em todas as fases do presente procedimento, foram respeitados o devido processo legal e os direitos constitucionais à ampla defesa e ao contraditório, sendo a legalidade dessa aposentadoria questionada **desde 23/10/1990**, por ocasião da elaboração do relatório inicial, no qual a unidade técnica informou a omissão de documentos, encaminhados *a posteriori*, o que possibilitou a identificação de várias irregularidades na concessão do benefício, conforme já exposto relatório.

Portanto, conclui-se que **não houve decadência** desta Corte em analisar para fins de registro o ato de aposentadoria do Senhor José Lacerda Neto.

¹ Nesse sentido, Fernanda Marinela leciona que os atos administrativos complexos são aqueles que (2013, pág. 300): [...] para se aperfeiçoarem, dependem de mais de uma manifestação de vontade, porém essas manifestações de vontade devem ser produzidas por mais de um órgão, sem elas singulares ou colegiadas, e estão em patamar de igualdade, tendo, ambas, a mesma força.

2. Da inconstitucionalidade do dispositivo que fundamentou o ato concessório

O benefício sob análise foi concedido com fundamento no **art. 136, V, da Constituição Estadual**, o qual previa a concessão de aposentadoria, voluntária com proventos integrais, aos Procuradores Estaduais homens que contassem com apenas **30 anos** de tempo de serviço, quando o art. 40, III, *a*², da Constituição Federal de 1988, em sua redação original (aplicável à época), previa um tempo mínimo de **35 anos de tempo de serviço**, para a concessão desse benefício.

Em razão disto, o Supremo Tribunal Federal, através de medida cautelar na ADIN 572/PB, suspendeu a eficácia daquele dispositivo legal em **17/10/1991**. Em **28/06/2006**, julgou **inconstitucional** o art. 136, V, da Constituição Estadual, observe-se:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IMPUGNAÇÃO DO ARTIGO 40 E DA EXPRESSÃO "**APÓS TRINTA ANOS DE SERVIÇO**" CONTIDA NO INCISO V DO ARTIGO 136, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA PARAÍBA. PRECEITO QUE PROIBIRIA O GOVERNADOR DE TOMAR A INICIATIVA DE PROJETOS DE LEI REFERENTES À ALTERAÇÃO DE VENCIMENTOS DOS SERVIDORES. PRECEITO QUE ASSEGURARIA APOSENTADORIA FACULTATIVA APÓS TRINTA ANOS DE SERVIÇO. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 61, § 1º, INCISO II, ALÍNEA 'A' E ARTIGO 40, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. SITUAÇÃO DE EXCEÇÃO QUE É INTEGRADA AO ORDENAMENTO JURÍDICO. 1. O constituinte estadual não pode estabelecer hipóteses nas quais seja vedada a apresentação de projeto de lei pelo Chefe do Executivo sem que isso represente ofensa à harmonia entre os Poderes. 2. Quanto ao inciso V do artigo 136 da Constituição paraibana, as alterações introduzidas no texto do artigo 40 da Constituição do Brasil modificaram-no substancialmente [Emendas Constitucionais n. 20 e 41]. Ainda que a jurisprudência da Corte aponte no sentido de que alterações substanciais no texto constitucional implicam o prejuízo do pedido da ação, no caso, dada a peculiaridade da questão posta nos autos, houve exame de mérito com fundamento no texto constitucional anterior. 3. A hipótese consubstancia situação de exceção, que deve ser trazida para o interior do ordenamento jurídico e não ser deixada à margem dele. 4. Pedido julgado procedente, para declarar inconstitucionais o artigo 40 e o trecho "após trinta anos de serviço" contido no inciso V do artigo 136, ambos da Constituição do Estado da Paraíba. (ADI 572, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 28/06/2006, DJ 09-02-2007 PP-00016 EMENT VOL-02263-01 PP-00001)

Portanto, a fundamentação inconstitucional impede o registro da aposentadoria do **Senhor José Lacerda Neto**, haja vista o efeito *ex tunc, erga omnes*, além do efeito vinculante da declaração de inconstitucionalidade para esta Corte como órgão da Administração Pública, conforme dispõe o art. 102, §2º da Constituição Federal.

3. Das irregularidades da aposentadoria

A Auditoria detectou as seguintes **irregularidades** na aposentadoria sob análise:

² III - voluntariamente:

- a) aos trinta e cinco anos de serviço, se homem, e aos trinta, se mulher, com proventos integrais;
- b) aos trinta anos de efetivo exercício em funções de magistério, se professor, e vinte e cinco, se professora, com proventos integrais;
- c) aos trinta anos de serviço, se homem, e aos vinte e cinco, se mulher, com proventos proporcionais a esse tempo;
- d) aos sessenta e cinco anos de idade, se homem, e aos sessenta, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de serviço.

3.1. o aposentando nunca esteve em exercício no cargo de Procurador, haja vista que durante todo o período em que permaneceu nomeado no cargo (19/12/1986 a 28/01/1990), desempenhava seu mandato parlamentar;

3.2. utilizou **o mesmo tempo de serviço** para se aposentar como Deputado Estadual e como Procurador da Assembleia (01.02.63 a 31.01.67, 01.02.67 a 31.01.71, 01.02.71 a 31.01.75, 01.02.75 a 31.01.79, 01.02.79 a 31.01.83, 01.02.83 a 18.12.86), totalizando 8.716 dias de tempo de serviço, ou seja, 23 anos, 10 meses e 18 dias, contrariando o art. 4º, III, da Lei Federal nº. 6.226/75, restando apenas o tempo de serviço de **06 anos, 09 meses e 14 dias para a aposentadoria no cargo de Procurador;**

3.3. permaneceu nomeado no cargo de Procurador no período de 19/12/1986 a 28/01/1990, totalizando 1.136 dias (três anos, um mês e onze dias), aposentando-se na **última classe do cargo**, em desconformidade com o art. 21 e 25, §3º da LC nº. 42/1986;

3.4. **contou em dobro** o decênio de 1960/1970, quando foi nomeado no cargo apenas em 19/12/1986;

3.5. foi **nomeado ilegalmente** sem concurso público para o cargo de Procurador, contrariando o art. 108 da Constituição Federal de 1967, com a Emenda nº. 01 de 1969;

3.6. **acumula inconstitucionalmente** os proventos de aposentadoria especial de Deputado Estadual com os proventos da aposentadoria de Procurador da Assembleia, nos termos do art. 37, XVI, da CF.

Diante dessas irregularidades insanáveis, bem como, considerando a inconstitucionalidade do fundamento da aposentadoria, concluo que esta Corte de Contas, no exercício da sua competência constitucional, deve **NEGAR REGISTRO** ao ato aposentatório.

4. Da manutenção do pagamento do benefício

No caso em tela, observa-se diversas irregularidades que impedem o registro do ato concessório da aposentadoria do **Senhor José Lacerda Neto**, no cargo de Procurador da Assembleia.

Todavia, conforme pode ser visto no relatório, os presentes autos ingressaram nesta Corte em **21/06/1990** e, até o presente momento, não houve qualquer decisão acerca da legalidade ou não do benefício previdenciário, **situação completamente excepcional na processualística deste Tribunal.**

Por esse motivo, o aposentado vem percebendo seu benefício por mais de **27 (vinte e sete) anos**, sendo inegável, portanto, a incorporação da aposentadoria ao seu patrimônio.

Ademais, em razão dessa excessiva marcha processual, tornou-se inviável a adoção de qualquer medida por parte do gestor previdenciário, ou até mesmo do aposentando, no sentido de sanar as falhas, como por exemplo, o retorno do servidor ao exercício de suas funções para completar os 35 (trinta e cinco) anos tempo de serviço necessários à implementação dos requisitos do art. 40, III, a, da Constituição Federal de 1988, posto que ele possui atualmente **85 (oitenta e cinco) anos de idade.**

Nesse diapasão, a demora na análise para fins de registro do presente benefício, pode ter causado eventuais prejuízos ao aposentando, principalmente, no que diz respeito ao princípio da razoável duração do processo.

Assim, o caso dos autos apresenta um **aparente conflito de princípios constitucionais: o princípio da legalidade**, o qual determina que a Administração Pública anule seus atos eivados de vícios, e **os princípios da segurança jurídica, estabilidade dos atos administrativos e da confiança**, que impõem a manutenção de situações jurídicas consolidadas no tempo, desde que não haja má-fé e exista atendimento aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

A doutrina administrativista e a jurisprudência dos Tribunais pátrios estão aceitando o fenômeno da estabilização dos efeitos do ato administrativo irregular, em situações excepcionais, em homenagem aos princípios da segurança jurídica e da boa-fé dos particulares, os quais limitam, inclusive, a aplicação do princípio da legalidade.

Nesse sentido, observe-se a lição de Janaína Bressan Tubiana³ e Almiro do Couto e Silva⁴:

Conquanto a Administração tenha o dever de invalidar os atos que contêm vícios, em razão do princípio da legalidade, esse dever encontra **limites em outros princípios tais como a segurança jurídica e a boa-fé dos administrados**. [...] Desta forma, o decurso do tempo aliado à boa-fé do administrado inviabiliza o dever de invalidar da Administração, pois, nesses casos, a invalidação ocasionaria prejuízos irreversíveis aos particulares além de afrontar o princípio da segurança jurídica.

[...] **se o interesse público maior for de que o princípio aplicável é o da segurança jurídica e não o da legalidade da Administração Pública, então a autoridade competente terá dever (e não o poder) de não anular, porque se deu a sanatória do ato inválido**, pela conjugação da boa-fé dos interessados com a tolerância da Administração e com o *razoável lapso de tempo transcorrido*. Deixando o ato de ser inválido, e dele havendo resultado benéfico e vantagens para os destinatários, não poderá ser mais anulado, porque, para isso, falta precisamente o pressuposto de invalidade.

Sobre a confiança legítima, merecedora de tutela jurídica e limitadora da atuação estatal, lecionam Flávio Romero de Oliveira Castro Lessa e Luís Roberto Barroso⁵:

À **segurança jurídica** se atribuiu uma feição **objetiva**, associada à noção genérica de previsibilidade concernente à ordem jurídica (irretroatividade das leis, direito adquirido, princípio da legalidade, etc), e outra **subjéctiva**, que, por sua vez, associa-se à idéia **de estabilidade e confiança das pessoas nos atos e procedimentos estatais, de modo a ensejar, em determinadas hipóteses, a estabilização das situações jurídicas decorrentes da atuação estatal**, ainda que tais situações tenham se originado sob o manto da ilegalidade. [...] Nestes termos, **a confiança merecedora de tutela jurídica, que pode verdadeiramente ser considerada como um limite à atuação Estatal, podendo ser argüida pelo particular em face do Poder Público, objetivando ver mantida alguma situação jurídica que lhe é favorável e que foi criada por ato Estatal, é aquela denominada, doutrinariamente, como confiança legítima**. Na lição de Luís Roberto Barroso: **Confiança legítima significa que o Poder Público não deve frustrar, deliberadamente, a justa expectativa que tenha criado no administrado ou no jurisdicionado**. Ela envolve, portanto, coerência nas decisões, razoabilidade nas mudanças e a não imposição retroativa de ônus imprevistos. (BARROSO, Revista de Direito do Estado, 2006, p. 276).

Observe-se a jurisprudência sobre os princípios da segurança jurídica e da proteção à confiança⁶:

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO ADMINISTRATIVO. PLEITO DE REVISÃO DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO, COM BASE NA REGRA DE TRANSIÇÃO PREVISTA NA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 47/2005.

³ TUBIANA, Janaina Bressan. *A manutenção dos efeitos do ato administrativo viciado*. Conteudo Juridico, Brasília-DF: 08 maio 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.47912&seo=1>>. Acesso em: 24 nov. 2015.

⁴ *Apud* TUBIANA *idibem*.

⁵ LESSA, Flávio Romero de Oliveira Castro. *A eficácia negativa do princípio da proteção à confiança e sua aplicação como um fator limitativo ao exercício da autotutela administrativa*. Abril de 2008. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/11135/a-eficacia-negativa-do-principio-da-protecao-a-confianca-e-sua-aplicacao-como-um-fator-limitativo-ao-exercicio-da-autotutela-administrativa/2#ixzz3sRRRytxK>. Acesso: 24/11/2015

⁶ Ver também: STF. MS 27467 AgR, Relator: Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 08/09/2015.

SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS PREVISTOS NA ALUDIDA EMENDA. RETIFICAÇÃO DE INFORMAÇÕES. **APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA CONFIANÇA OU DA EXPECTATIVA LEGÍTIMA.** Irresignação recursal contra decisão de improcedência da pretensão, sem, entretanto, analisar o preenchimento dos requisitos previstos no artigo 3º da Emenda Constitucional nº 47/2005 para aplicação do parágrafo único do referido dispositivo em favor da demandante. Documentos acostados nos autos que demonstram a presença das aludidas condições, **não sendo viável a admissão da retificação de contagem de tempo de serviço do ex-servidor, calculada, originalmente, há mais de cinquenta anos, pela adoção do princípio da confiança ou da expectativa legítima, conforme situações análogas julgadas pelos Tribunais Superiores.** (TJ-RJ - APL: 01246471120138190001 RJ 0124647-11.2013.8.19.0001, Relator: DES. CEZAR AUGUSTO RODRIGUES COSTA, Data de Julgamento: 24/02/2015, OITAVA CAMARA CIVEL, Data de Publicação: 06/03/2015 14:42)

Esta Corte tem entendido pela manutenção do pagamento de benefícios com irregularidades em casos excepcionais, como a situação em tela, em homenagem à estabilidade das relações jurídicas e ao princípio constitucional de proteção à velhice. Nesse sentido, observe-se o Parecer do Ministério Público de Contas, de lavra do Procurador **Marcílio Toscano Franca Filho** (Processo TC nº. 12459/12 - fls. 106/117):

Diante do exposto, o fundamento da concessão estatal deve ser o estado de necessidade da beneficiária. Por tudo o que foi dito, não resta dúvida, pois, que a pensão especial concedida à Sr.^a Elza da Cunha Melo Ferreira Ramos, viúva do Deputado Augusto Ferreira Ramos, não tem respaldo constitucional. TODAVIA, entendo desnecessária suspensão do seu pagamento neste momento Assim o faço, em primeiro lugar, em homenagem à estabilidade das relações jurídicas. Com efeito, a beneficiária já há vem recebendo desde o falecimento do agente político estadual em 02 de maio de 1990, conforme Certidão de óbito colacionada à fl. 87. A consolidação da situação fática da reforma autoriza a exceção. Um segundo argumento dá abrigo à imutabilidade da situação: a proteção à velhice garantida constitucionalmente. Colhe-se dos autos que a beneficiária nasceu em 28/01/1939 (fls. 28), estando atualmente com quase 76 anos de idade. A esta altura da vida, suprimir-lhe qualquer parte dos ganhos é afrontar a sua dignidade e macular-lhe o próprio direito à vida, expediente vedado pela Constituição Federal em seu art. 230.

De fato, uma pessoa que percebe um benefício por mais de 27 anos, já incorporou tal valor ao seu patrimônio, e, nessa fase da vida (85 anos de idade), a sua extinção vai de encontro ao princípio da **proteção ao idoso**, consubstanciado na Constituição Federal.

Nesse cenário, ponderando⁷ os princípios constitucionais, entendo pela prevalência e aplicação dos **princípios da segurança jurídica, da proteção à confiança, e proteção ao idoso**, concluindo que deve haver a estabilização dos efeitos do ato que concedeu a aposentadoria, **excepcionalmente**, com a manutenção do pagamento do benefício, considerando principalmente que durante toda a longa marcha processual destes autos não foi proferida **qualquer decisão anterior desta Corte determinando o seu cancelamento.**

Todavia, em última análise, devido às irregularidades que impedem o registro da aposentadoria por esta Corte, vislumbro ser impossível que tal aposentadoria gere direito a qualquer outro benefício previdenciário decorrente, haja vista a falta de aperfeiçoamento do ato concessório.

⁷A **ponderação** consiste numa "técnica de **decisão jurídica aplicável a casos difíceis**, em relação aos quais a subsunção se mostrou insuficiente, especialmente quando uma situação concreta dá ensejo à **aplicação de normas de mesma hierarquia que indicam soluções diferenciadas**", conforme leciona Luis Roberto Barroso (A nova Interpretação Constitucional. Ponderação, Direitos Fundamentais e Relações Privadas. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, pág. 345 e 346).

Portanto, **VOTO** no sentido de que os membros da Primeira Câmara desta Corte de Contas:

1. NÃO CONCEDAM REGISTRO ao ato CONCESSÓRIO DA APOSENTADORIA do Senhor José Lacerda Neto, no cargo de Procurador da Assembleia, todavia DECLAREM a estabilização dos efeitos do ato administrativo resultante, excepcionalmente, em homenagem aos princípios da segurança jurídica, proteção à confiança e ao idoso, mantendo-se o pagamento do benefício, ressalvando que esse ato não gerará direito a qualquer benefício previdenciário ou assistencial, inclusive à pensão;

2. DEEM conhecimento acerca da presente decisão à PBPREV;

3. DETERMINEM o arquivamento dos autos.

É o Voto.

DECISÃO DA PRIMEIRA CÂMARA

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO TC nº. 04872/90; e

CONSIDERANDO os fatos narrados no Relatório;

CONSIDERANDO os fundamentos jurídicos expostos no voto;

CONSIDERANDO o mais que dos autos consta;

ACORDAM os INTEGRANTES da PRIMEIRA CÂMARA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, na Sessão desta data, de acordo com o Voto do Relator, em harmonia com o Parquet de Contas, em:

1. NÃO CONCEDER REGISTRO ao ato CONCESSÓRIO DA APOSENTADORIA do Senhor José Lacerda Neto, no cargo de Procurador da Assembleia, todavia, DECLARAR a estabilização dos efeitos do ato administrativo resultante, excepcionalmente, em homenagem aos princípios da segurança jurídica, proteção à confiança e ao idoso, mantendo-se o pagamento do benefício, ressalvando que esse ato não gerará direito a qualquer benefício previdenciário ou assistencial, inclusive à pensão;

2. DAR conhecimento acerca da presente decisão à PBPREV;

3. DETERMINAR o arquivamento dos autos.

*TCE/PB – Sala das Sessões da Primeira Câmara
Plenário Conselheiro Adailton Coêlho Costa
João Pessoa, 07 de dezembro de 2017.*

Assinado 20 de Dezembro de 2017 às 11:21



Cons. Fernando Rodrigues Catão

PRESIDENTE

Assinado 20 de Dezembro de 2017 às 09:21



Cons. Marcos Antonio da Costa

RELATOR

Assinado 20 de Dezembro de 2017 às 09:44



Manoel Antonio dos Santos Neto

MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO