



PROCESSO TC 09474/17

Origem: Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores Públicos do Município de Bayeux - IPAM

Natureza: Atos de pessoal – aposentadoria

Interessado(a): Rosilene Gomes da Silva

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

ATO DE ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL. APOSENTADORIA.

Aposentadoria voluntária por tempo de contribuição com proventos integrais. Regularidade. Deferimento de registro ao ato.

ACÓRDÃO AC2 – TC 02568/21

RELATÓRIO

- 1. Origem: Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores Públicos do Município de Bayeux - IPAM.**
- 2. Aposentando(a):**
 - 2.1. Nome: Rosilene Gomes da Silva.
 - 2.2. Cargo: Professora.
 - 2.3. Matrícula: 2404.
 - 2.4. Lotação: Secretaria de Educação do Município e Bayeux.
- 3. Caracterização da aposentadoria (Portaria 63/2017):**
 - 3.1. Natureza: aposentadoria voluntária por tempo de contribuição - proventos integrais.
 - 3.2. Autoridade responsável: Diego de França Medeiros – Presidente do(a) IPAM.
 - 3.3. Data do ato: 01 de março de 2017.
 - 3.4. Publicação do ato: Diário Oficial dos Municípios do Estado/PB, de 04 de abril de 2017.
 - 3.5. Valor: R\$2.653,50.
- 4. Relatório:** Em relatórios (fls. 85/89 e 111/112), a Auditoria verificou as ausências: da comprovação do vínculo no período compreendido entre 07/05/1990 e 09/12/1993; de comprovante do tempo de contribuição referente ao RGPS; da certidão de magistério completa; e de documentos sobre a admissão por concurso. Notificado, o Gestor apresentou defesas (fls. 102/106, 125/129 e 133/137), não acatadas pelo Corpo Técnico (fls. 144/149), que sugeriu a negativa de registro ao ato de aposentadoria em comento. O Ministério Público de Contas (fls. 115/118 e 152/160), através da Procuradora Elvira Samara Pereira de Oliveira, opinou pela concessão do registro ao ato de aposentadoria.
- 5. Agendamento** para a presente sessão, sem intimações.



PROCESSO TC 09474/17

VOTO DO RELATOR

Cabe sublinhar o parecer do Ministério Público de Contas como razões para decidir (fls. 154/159):

“Conforme se verifica dos autos, de fato, não houve comprovação do ingresso da ex-servidora no cargo de Professor por meio de concurso público, nem apresentação de documentos relacionados à decisão judicial em favor da aposentada. Contudo, embora a Administração não tenha fornecido dita documentação, não se pode desconsiderar os seguintes fatos: 1) a servidora exerceu o cargo de professora por 27 anos; 2) o ato concessório da aposentadoria deu-se em 04/04/2017, isto é, há quase 5 anos que a Senhora Rosilene Gomes da Silva está aposentada; e 3) a aposentada tem tempo de contribuição suficiente para se aposentar no cargo de professora.

*Aqui, é imperioso ressaltar que, por vezes, circunstâncias peculiares atreladas ao caso concreto autorizam que se proceda à **relatividade do princípio da legalidade estrita com outro(s) princípio(s) de não menos importância, consubstanciados no ordenamento jurídico, fazendo prevalecer este(s) último(s), como imposição da justiça material.***

Como cediço e indubitável, o princípio da legalidade, em sede de Administração Pública, revela-se da mais alta importância, uma vez que não é dado ao Administrador atuar em desconformidade com a lei.

Existem determinados casos, no entanto, em que se deve considerar outros valores e princípios não menos importantes contidos no ordenamento jurídico, por questões de estabilidade das relações administrador/administrado e da segurança da ordem jurídica.

A respeito, o ilustre Professor e Doutor em Direito, Juarez Freitas, in Estudos de Direito Administrativo, p. 21, ao tratar da boa-fé e do problema dos limites de anulamento do ato administrativo, assim preleciona:

“...a percepção de que os princípios nucleares constitutivos do sistema jurídico-administrativo são capazes de se relativizar reciprocamente autoriza a assertiva de que somente no caso concreto é que se definirá qual dos princípios deve ter primazia (o da legalidade estrita ou da boa-fé, quando não for possível a simples adição de



PROCESSO TC 09474/17

ambos), justamente no encaço da concretização axiológica do Direito Administrativo...”

Outrossim, veja-se lição brilhante da ilustre Weida Zancaner:

“O princípio da legalidade, fundamento do dever de invalidar, obriga a Administração Pública a fulminar seus atos viciados não passíveis de convalidação. Só que a invalidação não pode ser efetuada sempre e indistintamente, com referência a todas as relações inválidas não convalidáveis que se apresentem ao administrador, em razão das barreiras ao dever de invalidar.[...] Os limites ao dever de invalidar surgem do próprio sistema jurídico-positivo, pois, como todos sabemos, coexistem com o princípio da legalidade outros princípios que devem ser levados em conta quando do estudo da invalidação.[...] Claro está que o princípio da legalidade é basilar para a atuação administrativa, mas como se disse, encartados no ordenamento jurídico estão outros princípios que devem ser respeitados, ou por se referirem ao Direito como um todo, como por exemplo, o da segurança jurídica, ou por serem protetores do comum dos cidadãos, como por exemplo, a boa-fé, princípio que também visa protegê-los quando de suas relações com o Estado.[...] Assim, em nome da segurança jurídica, simetricamente ao que referimos quanto à convalidação, o decurso do tempo pode ser, por si mesmo, causa bastante para estabilizar certas situações fazendo-as intocáveis. Isto sucede nos casos em que se costuma falar em prescrição, a qual obstará a invalidação do ato viciado. Esta é, pois, uma primeira barreira à invalidação.[...] Por sua vez, o princípio da boa-fé assume importância capital no Direito Administrativo, em razão da presunção da legitimidade dos atos administrativos (...).[...] Portanto, a boa-fé dos administrados passou a ter importância imperativa no Estado Intervencionista, constituindo, juntamente com a segurança jurídica, expediente indispensável à distribuição da justiça material. É preciso tomá-lo em conta perante situações geradas por atos inválidos.[...] Com efeito, atos inválidos geram consequências jurídicas, pois se não gerassem não haveria qualquer razão para nos preocuparmos com eles. Com base em tais atos certas situações terão sido instauradas e na dinâmica da realidade podem converter-se em situações merecedoras de proteção, seja porque encontrarão em seu apoio



PROCESSO TC 09474/17

alguma regra específica, seja porque estarão abrigadas por algum princípio de Direito. Estes fatos posteriores à constituição da relação inválida, aliados ao tempo, podem transformar o contexto em que esta se originou, de modo a que fique vedado à Administração Pública o exercício do dever de invalidar, pois fazê-lo causaria ainda maiores agravos ao direito, por afrontar à segurança e à boa-fé”¹.

*No caso em apreço, motivos considerados em conjunto sinalizam para a manutenção da aposentadoria da Sra. Rosilene Gomes da Silva, quais sejam, **o decurso do tempo desde que passou a exercer a função de Professora, a estabilidade das relações jurídicas e a boa-fé do administrado, dando-se, assim, primazia aos princípios da segurança jurídica e da boa-fé.***

Com efeito, à luz desses princípios, não se mostra razoável ser o caso de alterar, agora, a situação de inatividade em que se encontra a servidora.

No que se refere à segurança jurídica, importa destacar decisão do Superior Tribunal de Justiça, na qual se pronunciou no sentido da necessidade da segurança jurídica no domínio do Direito Público, como a seguir exposto:

*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*

¹ ZANCANER, Weida. *Da Convalidação e da Invalidação dos Atos Administrativos*. 2ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 1996, pp. 60/61.



PROCESSO TC 09474/17

*qüinqüenal, 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. (...) 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 solução jurídica.** (...) (STJ - RMS: 25652 PB 2007/0268880-8, Relator: Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Data de Julgamento: 16/09/2008, T5 - QUINTA TURMA, Data de Publicação: --> DJe 13/10/2008).*

A boa-fé do administrado, por sua vez, resta demonstrada mediante o fato de não possuir a aposentada qualquer participação na incorreção perpetrada pela Administração, bem assim deter ao seu favor a inexistência aparente de qualquer indício que não a fizesse presumir legítimo o ato administrativo concessivo da sua aposentadoria nos termos feitos.

Aqui, faz-se destacar, para evitar qualquer controvérsia a respeito, que a manutenção da aposentadoria tal qual foi deferida pela Administração é defendida em face de processo interpretativo, em que se utiliza método de interpretação constitucional, qual seja, a ponderação.

Essa técnica de resolução de conflitos entre normas constitucionais tem como precursor Ronald Dworkin, que a denominou de “dimensão de peso e importância”.

Com efeito, ao tratar da diferença entre regras e princípios na obra “Levando os Direitos a Sério”, o Prof. Ronald Dworkin assevera:



PROCESSO TC 09474/17

“Essa primeira diferença entre regras e princípios traz consigo uma outra. Os princípios possuem uma dimensão que as regras não têm – a dimensão do peso ou importância. Quando os princípios se entrecruzam (por exemplo, a política de proteção aos compradores de automóveis se opõe aos princípios de liberdade de contrato), aquele que vai resolver o conflito tem de levar em conta a força relativa de cada um. Assim, quando se entrecruzam vários princípios, quem há de resolver o conflito deve levar em conta o peso relativo de cada um deles.”²

A ponderação corresponde, pois, a técnica de interpretação jurídica que se caracteriza pela atribuição de peso ou importância a elementos conflitantes quando ocorrente colisão entre normas constitucionais.

De se ver que o peso a ser dado aos elementos em questão só pode ser aquilatado diante do caso concreto, em que se possa avaliar as circunstâncias fáticas a rodear o conflito.

Com efeito, segundo Daniel Sarmiento:

“Tal método caracteriza-se pela sua preocupação com a análise do caso concreto em que eclodiu o conflito, pois as variáveis fáticas presentes no problema enfrentado afiguram-se determinantes para atribuição do peso específico a cada princípio em confronto, sendo, por consequência, essenciais à definição do resultado da ponderação.”³

Por todo o exposto até aqui, vê-se a inquestionável importância do princípio da segurança jurídica, possibilitando aos cidadãos confiança que o Poder Público irá desempenhar seu trabalho de forma a atender todos os anseios da sociedade na administração do que é público. Sobre esse aspecto, cumpre trazer a lume a oportuna lição do jurista Rafael Valim:

“O princípio da segurança jurídica ou da estabilidade das relações jurídicas impede a desconstituição injustificada de atos ou situações jurídicas, mesmo que tenha ocorrido alguma inconformidade com o texto legal durante sua constituição. Muitas

² DWORKIN, Ronald. *Levando os Direitos a Sério*. 1ª ed., São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 42.

³ SARMENTO, Daniel, *Ponderação de Interesses na Constituição Federal*. 1ª ed., Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2003, pp. 97/98.



PROCESSO TC 09474/17

vezes o desfazimento do ato ou da situação jurídica por ele criada pode ser mais prejudicial do que sua manutenção, especialmente quanto a repercussões na ordem social. Por isso, não há razão para invalidar ato que tenha atingido sua finalidade, sem causar dano algum, seja ao interesse público, seja os direitos de terceiros.”⁴

Nessa mesma linha de pensamento, traz-se a lume ensinamento do Professor Almiro do Couto e Silva:

“A dificuldade no desempenho da atividade jurídica consiste muitas vezes em saber o exato ponto em que certos princípios deixam de ser aplicáveis, cedendo lugar a outros. Não são raras as ocasiões em que, por essa ignorância, as soluções propostas para problemas jurídicos têm, como diz Bernard Schwartz, toda a beleza da lógica e toda a hediondez da iniquidade. [...] A Administração Pública brasileira, na quase generalidade dos casos, aplica o princípio da legalidade, esquecendo-se completamente do princípio da segurança jurídica. A doutrina e a jurisprudência nacionais, com as ressalvas apontadas, têm sido muito tímidas na afirmação do princípio da segurança jurídica. [...] Ao dar-se ênfase excessiva ao princípio da legalidade da Administração Pública e ao aplicá-lo a situações em que o interesse público estava a indicar que não era aplicável, desfigura-se o Estado de Direito, pois lhe retira um dos seus mais fortes pilares de sustentação, que é o princípio da segurança jurídica, e acaba-se por negar-se justiça.”⁵

Ex positis, sobrelevando os princípios constitucionais da segurança jurídica e da boa-fé, opina esta Representante Ministerial pela manutenção da aposentadoria da Senhora Rosilene Gomes da Silva e concessão do respectivo registro.”

Ante o exposto, atestada a regularidade dos demais atos do procedimento em relatório da Auditoria e no parecer oral do Ministério Público, o Relator VOTA pela legalidade do ato de deferimento do benefício e do cálculo de seu valor, bem como pela concessão do respectivo registro.

⁴ VALIM, Rafael Ramires Araújo. *O princípio da segurança jurídica no direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros. 2010.

⁵ SILVA. Almiro do Couto e. *Princípios da Legalidade da Administração Pública e da Segurança Jurídica no Estado de Direito Contemporâneo*. Revista de Direito Público nº 84, p. 46/63.



PROCESSO TC 09474/17

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 09474/17**, **ACORDAM** os membros da 2ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (2ªCAM/TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em **CONCEDER** registro à aposentadoria voluntária por tempo de contribuição com proventos integrais do(a) Senhor(a) ROSILENE GOMES DA SILVA, matrícula 2404, no cargo de Professora, lotado(a) no(a) Secretaria de Educação do Município e Bayeux, em face da legalidade do ato de concessão (**Portaria 63/2017**) e do cálculo de seu valor (fls. 64 e 72).

Registre-se e publique-se.

TCE – Sessão Remota da 2ª Câmara.

João Pessoa (PB), 21 de dezembro de 2021.

Assinado 21 de Dezembro de 2021 às 18:55



Cons. André Carlo Torres Pontes
PRESIDENTE E RELATOR

Assinado 22 de Dezembro de 2021 às 11:41



Sheyla Barreto Braga de Queiroz
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO