



PROCESSO Nº : 22.102-3/2011
ASSUNTO : RECURSO ORDINÁRIO – APOSENTADORIA
UNIDADE : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
RECORRENTE : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
RELATOR : CONSELHEIRO MOISÉS MACIEL
ORIGINÁRIO
RELATOR : CONSELHEIRA INTERINA JAQUELINE JACOBSEN MARQUES
RECURSAL

PARECER Nº 3.599/2019

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO. APOSENTADORIA. PENSÃO. EXERCÍCIO 2004. EXERCÍCIO 2011. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO. LONGO PERÍODO DE TEMPO. SEGURANÇA JURÍDICA. DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. BOA FÉ. PONDERAÇÃO. REVISÃO DO ACÓRDÃO Nº 193/2018-TP PARA REGISTRAR O ATO Nº 90/2004 E O ATO Nº 161/2011. PARECER MINISTERIAL PELO CONHECIMENTO E PROVIMENTO.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de **Recurso Ordinário** interposto pelo Sr. João Gabriel Perotto Pagot, Procurador da Assembleia Legislativa do Mato Grosso, em face do Acórdão nº 193/2018 - TP, que denegou o registro do Ato nº 90/2004, que tratava da aposentadoria por tempo de contribuição ao servidor estável Nilso Basso e do Ato nº 161/2011, referente à concessão de pensão vitalícia por morte em favor da Senhora Ivoni Romana Luccas Basso, viúva do Sr. Nilso Basso.

2. Assim dispôs o citado acórdão:

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas, por maioria, acompanhando o voto do Conselheiro Interino João Batista Camargo, contrariando o Parecer nº 5.149/2017 do Procurador de Contas Gustavo Coelho Deschamps e acompanhando a Secretaria de Controle Externo de Atos de Pessoal e RPPS, com base no artigo 43, II, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), c/c o artigo 29, XXIV, da Resolução nº 14/2007 (Regimento





Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), em **DENEGAR REGISTRO** ao **Ato nº 090/2004**, da Assembleia Legislativa de Mato Grosso, publicado no Diário Oficial do Estado de Mato Grosso em 24-9-2004, que dispõe sobre a concessão de aposentadoria, por tempo de contribuição, ao servidor estável Sr. **NILSO BASSO**, no cargo de Técnico Legislativo de Nível Médio, Classe “D”, Referência “MD1”, bem como **DENEGAR REGISTRO** ao **Ato nº 161/2011**, da Assembleia Legislativa de Mato Grosso, publicado no Diário Oficial do Estado de Mato Grosso em 7-12-2011, referente à concessão de pensão vitalícia em favor da Sra. **IVONI ROMANA LUCCAS BASSO**, em decorrência do falecimento do Sr. **Nilso Basso**, uma vez que o servidor não possuía a estabilidade constitucional do artigo 19 do ADCT, conforme consta na manifestação de voto apresentada pelo Conselheiro Interino João Batista Camargo; sendo o atual presidente da Assembleia Legislativa o Sr. Guilherme Antonio Maluf, e foi citado nos autos o Sr. Romualdo Júnior – presidente da AL/MT à época; e, ainda, o Sr. Carlos Roberto Lourençon – secretário de Gestão de Pessoas, encaminhou as manifestações constantes dos autos. (Grifos no original)

3. Em sede de recurso ordinário, o Sr. João impugnou a decisão constante do Acórdão nº 193/2018-TP, alegando, em síntese, que a decisão ignorou princípios como o da dignidade da pessoa humana, pois desconsiderou o fato de a pensionista ter idade avançada.

4. Remetido o processo à Conselheira Jaqueline Jacobsen Marques, esta proferiu juízo de admissibilidade positivo (documento digital nº 130326/2018), conhecendo do recurso ordinário.

5. Em seguida o recurso foi encaminhado para a equipe de auditoria, que proferiu relatório técnico de recurso (documento digital nº 160980/2019) opinando pelo seu não provimento, ante a inconstitucionalidade do ato que estabilizou o Sr. Nilso Basso.

6. Vieram os autos ao Ministério Público de Contas.

7. É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Preliminarmente

8. Inicialmente, cumpre apreciar os requisitos de admissibilidade





necessários ao regular processamento dos recursos ordinários, quais sejam: o cabimento, a legitimidade, o interesse recursal e a tempestividade, além dos demais previstos no art. 273 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

9. O **cabimento** refere-se à possibilidade de recorrer, bem como à previsão do instrumento para a situação que se deseja impugnar. No caso, trata-se de recurso ordinário interposto **em face de acórdão proferido pelo Plenário** (Acórdão nº 193/2018 - TP). Nos termos do art. 270, I, do RI/TCE-MT tal recurso é o cabível para estas circunstâncias, razão pela qual está presente este requisito.

10. Quanto à **legitimidade**, para que haja possibilidade de recorrer, faz-se necessário que o interessado tenha relação jurídica com os autos e os fatos que ali constam e seja o portador do direito que esteja sendo ameaçado e violado. Nos termos do art. 270, §2º do RI/TCE-MT é legitimado a recorrer aquele que é parte no processo. Conforme se verifica nos autos, **a recorrente é parte no processo, inclusive a ela foi denegado o registro do ato de concessão de pensão vitalícia.**

11. No tocante ao **interesse recursal**, infere-se que o recorrente deve demonstrar em suas razões o motivo pelo qual a decisão está incorreta e por que isso o afeta de forma indevida. No caso em apreço, o Acórdão nº 193/2018 - TP denegou o registro do Ato nº 90/2004 e 161/2011. **Verifica-se, portanto, a existência de interesse em recorrer.**

12. Por sua vez, a **tempestividade** impõe a necessidade de que o recurso seja interposto dentro do prazo previsto (art. 273, II, RI/TCE-MT). Nesse sentido, o art. 270, §3º do RI/TCE-MT estabelece que o prazo para interposição do Recurso Ordinário é de 15 (quinze) dias. Verifica-se nos autos que o **Acórdão nº 193/2018 - TP** foi divulgado no Diário Oficial de Contas do dia **08/06/2018**, edição nº 1375, sendo considerada data da publicação **11/06/2018**.

13. **A petição do Recurso foi protocolada na data de 26/06/2018, conforme documento digital de nº 114118/2018. Assim, verifica-se sua tempestividade.**

14. Além disso, o art. 273, I, RI/TCE-MT exige a **interposição por escrito.**





Conforme se verifica no documento digital de nº 115024/2018, o requisito foi cumprido.

15. Exige-se, também, a **assinatura por quem tenha legitimidade para interpor** o recurso (Art. 273, IV, RI/TCE-MT), ou seja, o recurso deve ser assinado pessoalmente pelo recorrente ou pelo seu procurador. No caso, a petição recursal foi assinada por Procurador da AL/MT, o Sr. João Gabriel Perotto Pagot. **Portanto, verifica-se a presença deste requisito.**

16. É necessária ainda a **apresentação do pedido com clareza** (Art. 273, V, RI/TCE-MT). Trata-se, em verdade, de requisito que carrega em si grande carga de subjetividade de quem o avalia. Assim, para evitar julgamentos injustos, a medida adequada nesses casos é, em um primeiro momento, permitir ao interessado que emende sua petição e, em um segundo momento, permanecendo a nebulosidade, deixar de conhecer o recurso ante a ausência do referido requisito.

17. No caso dos autos, no entender deste Ministério Público de Contas, os pedidos foram apresentados com clareza.

18. Por fim, quanto ao requisito atinente à **qualificação do interessado** (art. 273, III, RITCEMT), extrai-se que a recorrente já está qualificada no processo.

19. **Isto posto, o Ministério Público de Contas, manifesta-se pelo conhecimento deste Recurso Ordinário, haja vista a presença dos pressupostos recursais.**

2.2. Mérito

20. Passando à análise meritória, nota-se que a Recorrente pretende a reforma do Acórdão nº 193/2018 - TP, no sentido do registro do Ato nº 90/2004, que trata da aposentadoria por tempo de contribuição ao servidor estável Nilso Basso e do Ato nº 161/2011, referente à concessão de pensão vitalícia por morte em favor da Senhora Ivoni Romana Luccas Basso.

21. Inicia a sua argumentação alegando que, não obstante a desobediência ao art. 19 do ADCT, o fato é que o Sr. Nilson foi considerado estável à época. Trouxe à





tona o conteúdo do novo art. 24 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, segundo o qual a revisão de ato levará em conta as orientações gerais da época em que foi proferido.

22. Destacou a preservação do ato administrativo em respeito à segurança jurídica, boa-fé objetiva, proporcionalidade, o prazo decadencial previsto no art. 26 da Lei nº 7692/2002 e a jurisprudência consolidada do STF.

23. Enfatizou a segurança jurídica, em face do fato que o servidor já foi estabilizado. E acrescentou a importância da isonomia imposta à Administração como um todo, uma vez que a longa permanência do Sr. Nilso neste regime gera a legítima expectativa (boa-fé objetiva) de exercício de direitos inerentes ao mesmo, inclusive para fins de preenchimento dos requisitos para a aposentação. Defendeu a flexibilização dos princípios da legalidade e da supremacia do interesse público em benefício do princípio da dignidade da pessoa humana.

24. Em seu recurso, salientou que o STF, mesmo diante de vícios de inconstitucionalidade, tem garantido o direito à aposentadoria dos que preencheram os seus requisitos por meio do instituto da modulação de efeitos, fundamentando-se na segurança jurídica ou no excepcional interesse social. Enfatizou que a situação do servidor restou consolidada, tendo em vista a sua permanência na condição de estabilizado por anos.

25. Lembrou que o servidor em questão já faleceu e que sua esposa goza de pensão vitalícia que, se interrompida, violaria vários preceitos constitucionais, como por exemplo o da dignidade da pessoa humana.

26. **Passa-se à análise ministerial.**

27. Com relação à vinculação dos servidores estabilizados pelo art. 19 do ADCT ao Regime Próprio de Previdência Social, sabe-se, atualmente, que esses servidores deveriam ter sua contribuição previdenciária revertida ao Regime Geral de Previdência Social, dado que a vinculação ao Regime Próprio de Previdência Social é privativa de servidor efetivo.

28. Nada obstante, é de conhecimento que a praxe na Administração





Pública Brasileira, não sendo diferente no Estado de Mato Grosso, era realizar a contribuição previdenciária dos estabilizados pelo art. 19 do ADCT para o RPPS. Tanto o é, que o Ministério da Previdência Social editou a Orientação Normativa MPS/SPPS nº 02, de 31 de março de 2009, cujo artigo 12 estabelece que:

Art. 12. São filiados ao RPPS, desde que expressamente regidos pelo estatuto dos servidores do ente federativo, o servidor estável, abrangido pelo art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e o admitido até 05 de outubro de 1988, que não tenha cumprido, naquela data, o tempo previsto para aquisição da estabilidade no serviço público. (negrito nosso)

29. Sobre a questão, este Tribunal de Contas já se manifestou, por meio da Resolução de Consulta nº 22/2016 – TP:

RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 22/2016 – TP Ementa: INSTITUTO MUNICIPAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES DE RONDONÓPOLIS. CONSULTA. PREVIDÊNCIA. RPPS. SERVIDORES ESTÁVEIS 33. NÃO EFETIVOS (ART. 19, ADCT). MIGRAÇÃO DO RGPS PARA RPPS. IMPOSSIBILIDADE.

34. 1) Somente aos servidores titulares de cargos efetivos é assegurada a possibilidade de filiação a Regime Próprio de Previdência Social – RPPS (art. 40 da CF/1988, c/c art. 1º, V, da Lei Federal 9.717/1998 e art.12 da Lei Federal 8.213/1991). 2) Não é possível o ingresso, no RPPS, de servidores estabilizados pelo art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT e não efetivos, já filiados ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS, tendo em vista que sem a efetividade no serviço público esses servidores detêm apenas o direito à estabilidade e respectiva permanência no cargo ocupado, não implicando no acesso a direito de filiação ao regime próprio. 3) **Aos servidores estabilizados pelo art. 19 do ADCT e não efetivos, já filiados ao RPPS há mais de 5 anos (art. 54 da Lei Federal 9.784/99) ou por prazo**

35. decadencial maior previsto em norma local, cabe o direito de permanência no regime próprio, em homenagem ao princípio da segurança jurídica. (grifou-se)

30. Contudo, no caso em análise, a denegação do registro da aposentadoria não fundou-se na impossibilidade de vinculação dos servidores estabilizados pelo art. 19 do ADCT, mas sim na irregularidade no ato de estabilização do servidor.

31. Sobre a estabilização excepcional dispõe o artigo 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias o quanto segue:

Art. 19. Os servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito





Federal e dos Municípios, da administração direta, autárquica e das fundações públicas, **em exercício na data da promulgação da Constituição, há pelo menos cinco anos continuados, e que não tenham sido admitidos na forma regulada no art. 37 da Constituição, são considerados estáveis no serviço público.**

§ 1º O tempo de serviço dos servidores referidos neste artigo será contado como título quando se submeterem a concurso para fins de efetivação, na forma da lei.

§ 2º **O disposto neste artigo não se aplica aos ocupantes de cargos, funções e empregos de confiança ou em comissão, nem aos que a lei declare de livre exoneração, cujo tempo de serviço não será computado para os fins do caput deste artigo, exceto se se tratar de servidor.**

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica aos professores de nível superior, nos termos da lei. (negritamos)

32. Assim, verifica-se que a norma excluiu do manto da estabilidade excepcional os detentores de cargo em comissão, salvo se se tratasse de servidor.

33. Não resta dúvidas quanto à questão da irregularidade no ato de estabilização, que já foi analisado no Parecer Ministerial nº 5.149/2017 (Doc. Digital nº 295340/2017) e no voto do Conselheiro Relator Moisés Maciel (Doc. Digital nº 86894/2018). Ambas as manifestações consideraram incontestes o vício no ato de estabilização, entretanto a conclusão foi pelo registro dos atos, tendo em vista o princípio da dignidade da pessoa humana.

34. Pondera-se que a situação não demonstra indícios claros de má-fé, seja da Administração, seja do próprio servidor, até porque, à época da estabilização, a praxe da Administração era pela interpretação elástica da norma. Por isso este Ministério Público de Contas concorda com a recorrente que, no caso em apreço, deve prevalecer o princípio da segurança jurídica, nada obstante a flagrante inconstitucionalidade da estabilização excepcional do servidor.

35. Explica-se.

36. Os presentes autos versam sobre o registro de aposentadoria concedida no ano de 2004 (Ato nº 90/2004), ou seja, há aproximadamente 15 (quinze) anos.

37. Quando do falecimento do servidor, a recorrente requereu pensão vitalícia. O ato concedido foi publicado em 7 de dezembro de 2011 e recebido por





este Tribunal de Contas em 9 de dezembro de 2011 (Doc. Digital nº 46150/2011).

38. Em relatório técnico, a Secex denegou o registro de aposentadoria (Doc. Digital nº 47624/2012). Posteriormente, a ALMT enviou nova documentação (Doc. Digital nº 94081/2013). A Secex, por sua vez, emitiu relatório técnico de redefesa (Doc. Digital nº 280603/2013) com a solicitação de documentos adicionais, os quais foram enviados no Doc. Externo nº 1603/2014. Em novo relatório técnico, a Secex pugnou pela citação da Sra. Ivoni para se manifestar acerca do achado LA06, que trata de concessão irregular de aposentadoria a servidor que não possui direito à estabilidade constitucional (Doc. Digital nº 60271/2016).

39. Citada, a Sra. Ivoni se manifestou no Doc. Externo nº 189668/2017. Em análise de defesa, a Secex permaneceu com o entendimento pela denegação do registro (Doc. Digital nº 264862/2017), posição com a qual discordaram este MPC (Doc. Digital nº 295340/2017) e o Conselheiro Relator em seu voto (Doc. Digital nº 86894/2018).

40. Constata-se que, contando-se do recebimento do registro do ato de pensão, passaram-se 7 (sete) anos. Já a aposentadoria do Sr. Nisso foi concedida há mais de 14 (quatorze) anos.

41. Assim, não nos parece razoável que, após o decurso de todos esses anos, seja denegado o benefício de pensão vitalícia a uma beneficiária idosa, de 76 anos, causando-lhe grave desequilíbrio financeiro e emocional, bem como violando o princípio da dignidade da pessoa humana.

42. Nesse particular, determina o Estatuto do Idoso – Lei nº 10.741/2003:

Art. 1º É instituído o Estatuto do Idoso, destinado a regular os direitos assegurados às pessoas com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos.

Art. 2º O idoso goza de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhe, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, para preservação de sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade.

Art. 3º É obrigação da família, da comunidade, da sociedade e do Poder





Público assegurar ao idoso, com absoluta prioridade, a efetivação do direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária.
(...)

Art. 9º É obrigação do Estado, garantir à pessoa idosa a proteção à vida e à saúde, mediante efetivação de políticas sociais públicas que permitam um envelhecimento saudável e em condições de dignidade. (grifamos)

43. Outrossim, é de se ponderar que não se sabe ao certo como o Regime Geral de Previdência Social irá tratar os casos de servidores que sempre contribuíram para o Regime Próprio, mas que têm o registro da aposentação negado pelo órgão de controle e são “transferidos” ao Regime Geral, mormente porque naquele sistema também existem regras de aposentadoria pré-determinadas a serem preenchidas.

46. Nessa lógica, determina a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/1942):

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expreso suas consequências jurídicas e administrativas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os





anteriores do agente. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.

Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público. (grifos nossos)

47. Assim, é dever do controlador analisar o caso concreto e ponderar as consequências práticas e jurídicas do seu posicionamento, a fim de mitigar a ocorrência de danos graves aos administrados.

48. A ideia de se prestigiar a segurança jurídica é para que se evite que o administrado seja surpreendido com atitudes e posturas inesperadas do Poder Público, pois a confiança é bem jurídico passível de promoção e tutela jurídica, razão pela qual deve ser indisponível aos caprichos dos exercentes do poder estatal.

49. Pouco adianta em casos como esse, para fins de tutela da segurança jurídica, o exercício do contraditório e ampla defesa por parte do servidor, pois na expressiva maioria das vezes os tribunais de contas têm anulado os benefícios que, de fato, foram ilegalmente concedidos.

50. Enfatiza-se que o abalo experimentado pela segurança jurídica é decorrência do cancelamento do benefício após mais de uma década de sua percepção, e não do não exercício do devido processo legal, de maneira que as decisões que anulam tais registros desprestigiam a segurança jurídica.





51. Assim, considerando não apenas a segurança jurídica, mas também a presunção de legitimidade na qual se encontram investidos os atos administrativos, não pode o administrado que de boa-fé recebe o benefício ser ulteriormente surpreendido pela Administração Pública. A partir do instante em que o servidor inicia a percepção das prestações previdenciárias ele passa a se considerar, para todos os efeitos, como se aposentado fosse, seja porque desconhece a necessidade de posterior chancela e registro pelo Tribunal de Contas, seja pelo fato de que confia na lisura e correção jurídica do órgão administrativo que lhe alçou à inatividade.

52. Quando, porém, é citado para se manifestar após a denegação do ato, o servidor, ou, neste caso, a viúva beneficiária da pensão submete-se à autotutela administrativa do Estado por prazo indeterminado. Nesses casos, por receio de futuramente se ver privado do benefício, o beneficiário sente-se impedido de livremente dispor de seu patrimônio.

53. Rejeita-se a aplicação irrestrita alegada por muitos do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, uma vez que, dentre outras razões, não é possível que, em um confronto entre direitos constitucionais de idêntica hierarquia (interesse público e direitos fundamentais), se estabeleça aprioristicamente aquele que sempre preponderará, sob pena de vulneração do princípio da proporcionalidade.

54. A verdade é que é justamente isso o que acontece quando se está diante da aplicação do princípio da supremacia do interesse público, pois sabe-se de antemão qual dos interesses prevalecerá, o que indubitavelmente enfraquece o progresso dos direitos fundamentais.

55. Não se pode negar que a indeterminação e a dificuldade na definição do que seja o interesse público acaba por fragilizar a proteção dos direitos fundamentais, pois diversas posturas do Poder Público, ainda que desprovidas de fundamento constitucional, poderiam ser facilmente travestidas como sendo de relevante interesse público, a justificar sua imediata sobreposição aos direitos fundamentais do jurisdicionado.





56. O princípio da supremacia do interesse público não é fundamento suficiente para autorizar a supressão de direitos fundamentais. A utilização imoderada deste princípio, especialmente quando em confronto com direitos fundamentais é condenada pelo professor Daniel Sarmento¹:

(...) como nem todo interesse público possui berço constitucional, não há como postular sua prevalência irrestrita sobre os direitos fundamentais (...) na verdade, **a admissão de cláusulas muito gerais de restrição de direitos fundamentais – como o da supremacia do interesse público – implica também em violação aos princípios democráticos e da reserva de lei**, em matéria de limitação de direitos, já que transfere para a Administração a fixação concreta dos limites ao exercício de cada direito fundamental. Ademais, dita indeterminação pode comprometer a sindicabilidade judicial dos direitos fundamentais, por privar os juízes de parâmetros objetivos de controle. (Grifo nosso)

57. É certo que a utilização em demasia do princípio da dignidade da pessoa humana tem promovido seu enfraquecimento perante os tribunais. Muito se aproveita de seu conteúdo aberto e indefinido para se justificar toda sorte de pretensões jurídicas.

58. Contudo, da mesma maneira que se deve evitar interpretações simplistas baseadas no princípio da legalidade e/ou no da supremacia do interesse público sem analisar a questão de todos os lados, também é crucial que não se fuja da tarefa de buscar a definição de elementos conceituais e parâmetros mínimos para a definição e utilização do princípio da dignidade.

59. Nesse sentido, observe-se a lição de Janaína Bressan Tubiana e Almiro do Couto e Silva²:

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.

1 SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO Cláudio Pereira de. Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 205.

2 TUBIANA, Janaína Bressan. A manutenção dos efeitos do ato administrativo viciado. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 08 maio 2014.





[...] 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. (Grifou-se)

60. A professora Maria Celina Bodin de Moraes³ enfrentou a questão de definir um conteúdo jurídico mínimo para o princípio da dignidade humana, prelecionando que:

se a humanidade das pessoas reside no fato de serem elas racionais, dotadas de livre arbítrio e de capacidade para interagir com os outros e com a natureza – sujeitos, portanto, do discurso e da ação –, será ‘desumano’, isto é, contrário à dignidade, tudo aquilo que puder reduzir a pessoa (o sujeito de direitos) à condição de objeto. **O substrato material da dignidade assim entendida pode ser desdobrado em quatro postulados: (i) o sujeito moral (ético) reconhece a existência dos outros como sujeitos iguais a ele; (ii) merecedores do mesmo respeito à integridade psicofísica de que é titular; (iii) é dotado de vontade livre, de autodeterminação; (iv) é parte do grupo social, em relação ao qual tem a garantia de não vir a ser marginalizado.**

61. Adequando-se a classificação ao tema versado, pode-se concluir que a possibilidade deste Tribunal de Contas cancelar a percepção do benefício previdenciário de pensão vitalícia a todo e qualquer tempo pode vulnerar três dos substratos materiais componentes da dignidade humana.

62. Viola-se o princípio da liberdade, uma vez que impede que a recorrente desenvolva seu projeto de vida, pessoal e material, da maneira que melhor atenda aos seus interesses e anseios. Afinal, desde a primeira citação a perspectiva de se ver privada do benefício frustra-lhe a possibilidade de livremente dispor de seu patrimônio e de realizar projetos pessoais de vida. O sobrestamento de suas decisões já ocorre há muitos anos e não se sabe exatamente por quanto tempo a sua situação continuará indefinida, em virtude da possibilidade de cancelamento do benefício. A liberdade da recorrente, portanto, está seriamente comprometida.

³ BODIN DE MORAES, Maria Celina. Danos à pessoa Humana: uma leitura civil-constitucional dos danos morais. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.





63. Há que se mencionar também a inegável ofensa ao princípio da igualdade, pois submete o servidor público integrante de um Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, a uma situação de instabilidade não suportada aos que pertencem ao RGPS, pois o artigo 103-A da Lei nº 8.213/91 (Lei de planos e benefícios do RGPS) estabelece o prazo fatal de 10 anos para que o INSS reveja o ato concessório do benefício, prazo depois qual consolida-se o benefício tal como inicialmente concedido, excetuada a má-fé. Verifica-se, portanto, uma injusta desigualdade entre os segurados dos mais variados regimes de previdência.

64. Além disso, o possível cancelamento do benefício a qualquer tempo, ainda que tenha havido prévio exercício do contraditório e da ampla defesa, expõe a perigo a integridade psicofísica da recorrente, que a professora Maria Celina⁴ entende como sendo “um amplíssimo direito à saúde, compreendida esta como completo bem-estar psicofísico e social”.

65. O constante receio e preocupação, por parte da recorrente de idade avançada, de que seu benefício poderá ser repentinamente cancelado, certamente acarreta-lhe danos psicofísicos, notadamente se consumada sua preocupação e a pensão for de fato cancelada.

66. Em decisão proferida em 2018, o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba reconheceu a ilegalidade de um ato que concedeu a aposentadoria de uma servidora. Contudo, ponderou os princípios constitucionais diante do fato de que a servidora contribuiu para o órgão a vida inteira e se encontrava com idade avançada. Extraí-se trecho do parecer proferido pelo MPC/PB no Processo nº 02366/2013:

De fato, a transposição de cargo público é inconstitucional, contudo, para o caso em exame vislumbra-se a necessidade de estabilização das relações jurídicas entre os cidadãos e o estado, **primando pelos princípios da boa fé e da presunção de legitimidade e legalidade dos atos administrativos, bem como a proteção da segurança jurídica e da confiança entre o cidadão e o Estado. Um segundo argumento dá abrigo à imutabilidade da situação: a proteção à velhice garantida constitucionalmente. Colhe-se dos autos que a beneficiária nasceu em 01/08/1946 estando atualmente com mais de 72 anos de idade. A esta**

⁴ BODIN DE MORAES, Maria Celina. Danos à pessoa Humana: uma leitura civil-constitucional dos danos morais. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.





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 [...]. (Grifou-se)

67. Extraí-se trecho do voto proferido no mesmo processo:

Existem situações em que a manutenção de um ato administrativo irregular causa menos prejuízo ao ordenamento constitucional e ao Estado de Direito que o seu desfazimento. É o caso dos autos. **O dano aos princípios constitucionais (dignidade da pessoa humana, proteção à velhice, segurança jurídica e boa-fé) que a ruptura do pagamento do benefício causará, revela-se muito superior a sua manutenção.** (Grifou-se)

68. Como se sabe, a responsabilidade da Administração Pública rege-se pela teoria do risco administrativo. O administrado não pode ser responsabilizado por eventuais deslizos, ainda que não culposos, ou prejuízos que lhe são provocados pela Administração. Por isso alguns juristas defendem que a possibilidade de convalidação de benefícios ilegalmente concedidos integra o risco administrativo, que deve ser suportado com exclusividade pela Administração Pública.

69. Nesse compasso, considerando as peculiaridades do caso, **este órgão ministerial entende ser medida excessivamente onerosa e desproporcional denegar a concessão do registro da aposentação do Sr. Nisso**, que foi aposentado há mais de 14 (quatorze) anos e efetivamente contribuiu para o Regime Próprio de Previdência Social, não havendo falar em prejuízo ao fundo previdenciário; **e do registro da pensão concedida à sua esposa**, que possui idade avançada.

70. Dessa feita, lançando mão do princípio da segurança jurídica, entendemos que a alternativa menos gravosa, nesse caso específico, é a manutenção da aposentação, ainda que o ato de estabilização esteja eivado de inconstitucionalidade.

71. Por todo o exposto, este Ministério Público de Contas, fundado no princípio da segurança jurídica e da dignidade da pessoa humana, manifesta-se pelo provimento do recurso, com a revisão do Acórdão nº 193/2018-TP, a fim de registrar o Ato nº 90/2004, que concedeu o benefício da aposentadoria ao servidor Nilso Basso e o Ato nº 161/2011, que concedeu a pensão vitalícia à Sra. Ivoni Romana Luccas Basso.





3. CONCLUSÃO

69. À vista do exposto, o **Ministério Público de Contas**, no exercício de suas atribuições institucionais, manifesta-se:

a) **preliminarmente**, pelo conhecimento do **Recurso Ordinário** interposto pela Assembleia Legislativa do Estado do Mato Grosso em face do Acórdão nº 193/2018 - TP, em vista do preenchimento dos requisitos de admissibilidade previstos no art. 273 do RI/TCE-MT;

b) no **mérito**, pelo seu provimento, com a revisão do Acórdão nº 193/2018-TP, a fim de registrar o Ato nº 90/2004 e o Ato nº 161/2011.

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 5 de agosto de 2019.

(assinatura digital)¹
GUSTAVO COELHO DESCHAMPS
Procurador de Contas

1 Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.

