



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Natureza: Aposentadoria n.857.474

Procedência: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

Lotação: Secretaria de Educação

Cargo/Função: Auxiliar de Serviços de Educação Básica

MASP/Matrícula: 836.718-7

Beneficiário(a): Rita de Cássia Meireles Butta

P A R E C E R

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

Tratam os presentes autos do exame de legalidade, para fins de registro, de ato de concessão de aposentadoria, nos termos do que dispõe o **art. 71, III, c/c art. 75** ambos da Constituição Federal c/c **art. 76, VI**, da Constituição do Estado de Minas Gerais.

A Magna Carta de 1988 assim preconiza:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)

III – apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

(...)

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição, fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios. (...)"



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Nessa senda, pelo princípio constitucional da simetria, a Constituição do Estado de Minas Gerais, prescreve:

“Art. 76 - O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, ao qual compete:

(...)

VI - apreciar, para o fim de registro, a legalidade dos atos de concessão de aposentadoria, reforma e pensão, ressalvadas as melhorias posteriores que não tenham alterado o fundamento legal do ato concessório; (...)”

As Cortes de Contas, inseridas num contexto normativo orientado pelas Constituições, estão a elas também submetidas, devendo, portanto, pautar sua atuação nos valores e princípios nelas contidos, a fim de que sejam reconhecidas como instrumento burocrático voltado à implementação dos princípios constitucionais axiológicos, políticos-constitucionais e jurídicos constitucionais, bem como órgão democrático garantista e como mecanismo de desenvolvimento da eficiência do agir estatal, voltado ao bem comum da sociedade.

Vislumbra-se nos autos, que o servidor público epigrafado integra o Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos do Estado de Minas Gerais em regime de caráter contributivo, conforme se depreende dos documentos encaminhados e formalizados sob responsabilidade do órgão de origem **(fl.12)**.

Tal assertiva pode ser extraída da decisão judicial transitada em julgado, prolatada pelo Superior Tribunal de Justiça em 18.08.2010, nos autos do Recurso Especial n. 1.135.162/MG, que homologou acordo judicial celebrado entre o Estado de Minas Gerais, a União Federal e o Instituto Nacional de Seguridade Social e, também apreciado por esta Egrégia Corte de Contas em sessão plenária de 15.12.2010, constando da alínea “d” do item I:

“... os servidores do Estado de Minas Gerais (incluindo suas autarquias e fundações, do Ministério Público, do Tribunal de Contas do Estado e de todos os Poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário) efetivados nos termos da legislação mineira, especialmente aqueles enquadrados nas espécies abaixo listadas, integram o regime próprio de previdência dos servidores públicos do Estado de Minas Gerais:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

I – servidores a que se referem os arts. 105 e 106 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias; (grifos nossos)

Assim, em que pese à discussão jurídica acerca da forma de investidura do servidor público ao cargo em testilha – ADI n. 3.842 STF (pendente de julgamento) - que visa declarar a inconstitucionalidade do artigo 106 do ADCT, este integra o Regime Próprio de Servidores Públicos do Estado de Minas Gerais por decisão judicial transitada em julgada, fazendo assim, coisa julgada material, ora devendo ser reconhecido em homenagem ao corolário constitucional da segurança jurídica (artigo 5º *caput c/c* inciso XXXV da CF/88).

Destaca-se ainda, o regime contributivo devidamente atestado por certidão nos autos, o que, em não se reconhecendo o direito de aposentação do servidor público epigrafado, acarretaria locupletamento ilícito do Estado em detrimento de direitos fundamentais do cidadão. (*Ex vi* art. 6º da CF/88).

Nesse sentido, se posiciona Odete Medauar (**Direito Administrativo Moderno**. São Paulo: RT, 2004.):

"O regime de caráter contributivo é aquele em que há contribuição direta do servidor para que este tenha direito à aposentadoria. Além disso, há também o aporte de recursos do respectivo ente estatal. Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento dos proventos de aposentadoria e pensões concedidas aos respectivos servidores e dependentes, em adição aos recursos dos respectivos tesouros, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão construir fundos integrados pelos recursos provenientes de contribuições e por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei, que disporá sobre a natureza e administração desse fundo (art. 249 das Disposições Constitucionais Gerais, acrescentado pela Emenda Constitucional nº 20/98)".

Da perfunctória análise documental *sub examine*, a Unidade Técnica desta Corte de Contas atestou o estrito respeito à legislação vigente à época, **afastando a existência de vícios materiais** que possam macular o ato administrativo editado. Frise-se, tudo isto sem deixar de olvidar a presunção de legalidade dos artigos 105 e 106 do ADCT do Estado de Minas Gerais, o que entende o Ministério Público como aplicável, tão somente para fins de concessão da aposentadoria pelo servidor público epigrafado, neste caso em concreto, senão vejamos *in verbis*:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

ADCT 106 – Estado de Minas Gerais

Art. 106 – Passam a integrar o quadro efetivo de pessoal da administração pública estadual, em cargo correspondente à função pública de que sejam detentores, os seguintes servidores admitidos por prazo indeterminado:

I – o detentor de função pública admitido até a data da promulgação da Constituição da República de 1988;

II – o detentor de função pública admitido no período compreendido entre 5 de outubro de 1988 e 1º de agosto de 1990, data da instituição do regime jurídico único no Estado.

- *(Artigo acrescentado pelo art. 11 da Emenda à Constituição nº 49, de 13/6/2001.)*
- *(Vide incisos II e V e § 3º do art. 7º da Lei Complementar nº 100, de 5/11/2007.)*
- *(Vide art. 8º da Lei Complementar nº 113, de 29/6/2010.)*

ADCT 105 – Estado de Minas Gerais

Art. 105 – Ao detentor de função pública da administração direta, autárquica e fundacional dos Poderes do Estado, do Ministério Público e do Tribunal de Contas admitido por prazo indeterminado até 1º de agosto de 1990 são assegurados os direitos, as vantagens e as concessões inerentes ao exercício de cargo efetivo, excluída a estabilidade, salvo aquela adquirida nos termos do art. 41 da Constituição da República e do art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da mesma Constituição.

- *(Artigo acrescentado pelo art. 11 da Emenda à Constituição nº 49, de 13/6/2001.)*
- *(Vide incisos II e V e § 3º do art. 7º da Lei Complementar nº 100, de 5/11/2007.)*
- *(Vide art. 8º da Lei Complementar nº 113, de 29/6/2010.)*

Calca-se para tanto, dos princípios da boa-fé subjetiva e objetiva, proteção da confiança, razões de excepcional segurança jurídica, razoabilidade e do fato consumado.

Num raciocínio de método indutivo-dedutivo, vale a pena transcrever o conceito de boa-fé subjetiva de Ronnie Preuss Duarte (**A cláusula geral da boa-fé no novo Código Civil Brasileiro**: questões controvertidas. São Paulo: Método, 2004), o qual colocamos abaixo:

“A boa-fé subjetiva se resume à situação de um sujeito perante um certo fato. É a circunstância do desconhecimento de uma dada ocorrência, de um vício que torne ilegítima a aquisição de um determinado direito ou posição jurídica.”



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Noutra banda, temos a conceituação de boa-fé objetiva, que nos ampara de melhores fundamentos para a conclusão acima firmada, ponderando-se que, assim, esta deve ser entendida como regra de conduta, ao passo que aquela, um estado de consciência. Leciona José Augusto Delgado (**O contrato de seguro e o princípio da boa-fé**: questões controvertidas. São Paulo: Método, 2004):

“A boa-fé objetiva é concedida como uma regra de conduta fundada na honestidade, na retidão, na lealdade e, principalmente, na consideração de que todos os membros da sociedade são juridicamente tutelados, antes mesmo de serem partes nos contratos. O contratante é pessoa e como tal deve ser tutelado”.

Alessandro Schirrmester Segalla (**Da possibilidade de utilização da ação de despejo pelo fiador do contrato de locação**. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=605>>. Acesso em: 01.fev.2012) foi muito feliz ao enfrentar a matéria:

“Atualmente, a noção clássica de boa-fé subjetiva vem cedendo espaço à sua face objetiva, a qual leva em consideração a prática efetiva e as conseqüências de determinado ato em lugar de indagar sobre a intenção do sujeito que o praticou. A boa-fé objetiva diz respeito a elementos externos à norma de conduta, que determinam como se deve agir. É um dever de agir de acordo com determinados padrões, socialmente recomendados, de correção, lisura, honestidade”.

A importância dada à boa-fé objetiva, no novo Código Civil, mostra a relevância atribuída ao comportamento ético. Duarte (*ob. citada*), aduz sobre esse tema:

“Na medida em que dá corpo a uma regra de conduta a ser seguida pelos contratantes, independentemente de qualquer previsão contratual, a boa-fé permite que o Direito seja permeado de uma forte noção ética. Veda-se a malícia, a intenção de prejudicar. Desde as negociações preliminares, passando pela execução propriamente dita e mesmo após o cumprimento das prestações pelos contratantes, remanesce um vínculo e deveres recíprocos. Há uma acentuada preocupação na proteção da situação de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

confiança que resulta de um contrato negocial, que o ordenamento jurídico procura salvaguardar”.

Por tudo acima dito, percebe-se a necessidade da proteção da confiança para a efetivação do princípio da boa-fé. Continuando na visão de Duarte (*ob. já citada*), tem-se:

“Remonta ao Direito romano a proteção da confiança depositada pelos sujeitos no tráfego jurídico. Cuida-se a proteção da confiança de um princípio fundamental de concretização da boa-fé. Subjazendo à boa-fé, vê-se no mais das vezes uma situação em que o direito protege o investimento de confiança feito pelos indivíduos”.

“Os fatos concretos verificados devem ter o condão de objetivar e efetivamente inculcar no agente uma determinada expectativa. Afasta-se o atendimento ao requisito quando houver torpeza ou excessiva credulidade deste. Na prática, o requisito se reputa preenchido com a resposta positiva à seguinte indagação: qualquer pessoa normal, submetida às mesmas circunstâncias, criaria a expectativa afirmada pelo sujeito?”

Exige-se, também, a essencialidade da situação de confiança, ou seja, a confiança criada deve ter sido determinante na atividade jurídica do sujeito, sem a qual a pessoa não teria agido. Para verificar se esse requisito foi preenchido, deve-se responder positivamente à seguinte indagação: a situação de confiança foi decisiva para a opção do sujeito pela prática de determinado ato jurídico?

O outro requisito se refere à imputação ou responsabilidade pela situação de confiança, veja o tratamento dado por DUARTE (*ob. já citada*) sobre esse requisito:

“Imputação ou responsabilidade pela situação de confiança, ou seja, o sujeito que infundiu a confiança deverá responder por ela. Não se admite por exemplo, que A inspire a confiança e B venha a ser responsabilizado pela situação. O atendimento ao requisito se dá mediante a resposta positiva à seguinte indagação: o responsável pela situação de confiança é o sujeito que inculcou?”



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Deste modo, o servidor público ingressou no funcionalismo público por ato normativo legal (em tese); se filiou de boa-fé ao regime de previdência próprio e obrigatório estatal; contribuiu de forma contínua na expectativa do recebimento de benefícios assistenciais e previdenciários; adquiriu o direito de aposentadoria pela implementação dos requisitos materiais previstos em lei e nas constituições; e, subjetivou seu direito por ato formal de aposentação da autoridade competente, não podendo sofrer efeitos maléficos a *posteriori*, por meros tecnicismos jurídicos exacerbados, em ferimento ao princípio da proteção da confiança.

Note-se que, na análise dos presentes autos, não se procura dissecar a legalidade da forma de investidura ao cargo público do servidor epigrafado, como sendo constitucional ou inconstitucional, em inobservância ao preconizado no artigo 37, inciso II da CF, mas sim o ato de aposentação.

A matéria acima se encontra judicializada e sequer fora enfrentada terminativamente pelo Pretório *Excelso* quanto ao mérito e os efeitos da eventual decisão, inexistindo também qualquer decisão liminar suspensiva da vigência do art. 106 do ADCT do Estado de Minas Gerais – ADI n. 3.842.

Esta própria Egrégia Corte de Contas suspendeu a aplicação da **Súmula n. 103 – TCEMG**, onde entendia pela inconstitucionalidade do ato legal previsto no art. 106 do ADCT do Estado de Minas Gerais, através de sobrestamento publicado no Diário Oficial de Contas em 26.11.2008 – pág. 72, com aplicabilidade afastada em 04.11.2009 – pág. 62 e manutenção da suspensão em 05.05.2011 – pág. 08.

Assim, temos a necessidade da aplicação do princípio da razoabilidade, combinado com a teoria do fato consumado, para motivação de nossas razões de aduzir.

Explico: o princípio da razoabilidade tem origem nos Estados Unidos da América, graças ao *due process of law*, encontrando terra fértil na estrutura da sua Magna Carta; já o princípio da proporcionalidade encontra-se fonte de compreensão nos pilares de sustentação do direito europeu, especificamente nas arquiteturas Germânicas. Estipula-se sua origem aos remotos séculos XII e XVIII, quando



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

gravitavam sobre a Inglaterra as teorias jusnaturalistas, as quais promulgavam o homem como indivíduo titular de direitos imanentes a sua natureza, **insurgindo-se contra o positivismo acentuado dos Estados.**

Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade nascem como instrumentos limitadores dos excessos e abusos dos Estados. A partir de então os Estados não poderiam mais fazer simplesmente o que lhes aprouvesse, mas - e isso é o núcleo dessa compreensão – **o que fosse aceitável como de boa razão e justa medida.**

Para o jurista Celso Antonio Bandeira de Mello (*obra já citada*), o princípio da razoabilidade:

“(…) a Administração, ao atuar no exercício de discricão, terá de obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e respeitosa das finalidades que presidiram a outorga da competência exercida. Vale dizer: pretende-se colocar em claro que não serão apenas inconvenientes, mas também ilegítimas - e, portanto, jurisdicionalmente invalidáveis - , as condutas desarrazoadas e bizarras, incoerentes ou praticadas com desconsideração às situações e circunstâncias que seriam atendidas por quem tivesse atributos normais de prudência, sensatez e disposição de acatamento às finalidades da lei atributiva da discricão manejada. Com efeito, o fato de a lei conferir ao administrador certa liberdade (margem de discricão) significa que lhe deferiu o encargo de adotar, ante a diversidade de situações a serem enfrentadas, a providência mais adequada a cada qual delas. Não significa, como é evidente, que lhe haja outorgado o poder de agir ao sabor exclusivo de seu libito, de seus humores, paixões pessoais, excentricidades ou critérios personalíssimos, e muito menos significa, muito menos significa que liberou a Administração para manipular a regra de Direito de maneira a sacar dela efeitos não pretendidos nem assumidos pela lei aplicanda. Em outras palavras: ninguém poderia aceitar como critério exegético de uma lei que esta sufrague as providências insensatas que o administrador queira tomar; é dizer, que avalize previamente as condutas desarrazoadas, pois isto corresponderia irrogar dislates à própria regra de Direito.

(…) Fácil é ver-se, pois, que o princípio da razoabilidade fundamenta-se nos mesmos preceitos que arrimam constitucionalmente os princípios da legalidade (arts. 5º, II, 37 e 84) e da finalidade (os mesmos e mais o art. 5º, LXIX, nos termos já apontados). Não se imagine que a correção judicial baseada na violação do princípio da razoabilidade invade o "mérito" do ato administrativo, isto é, o campo de "liberdade" conferido pela lei à Administração para decidir-se segundo uma estimativa da situação e critérios de conveniência e oportunidade. Tal não ocorre porque a sobredita "liberdade" é liberdade dentro da lei, vale dizer, segundo as possibilidades nela comportadas. Uma providência desarrazoada, consoante dito, não



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

pode ser havida como comportada pela lei. Logo, é ilegal: é desbordante dos limites nela admitidos.

(...) Sem embargo, o fato de não se poder saber qual seria a decisão ideal, cuja apreciação compete à esfera administrativa, não significa, entretanto, que não se possa reconhecer quando uma dada providência, seguramente, sobre não ser a melhor, não é sequer comportada na lei em face de uma dada hipótese. Ainda aqui cabe tirar dos magistrais escritos do mestre português Afonso Rodrigues Queiró a seguinte lição: "O fato de não se poder saber o que ela não é." Examinando o tema da discricionariedade administrativa, o insigne administrativista observou que há casos em que "só se pode dizer o que no conceito não está abrangido, mas não o que ele compreende."

Não se torna razoável que, ultrapassadas mais de duas décadas de contribuição ao regime de previdência própria estatal do Estado de Minas Gerais, o servidor público aposentando seja tolhido e cassado do seu direito de aposentação por pura e simples aplicação teoria da nulidade por vício formal de inconstitucionalidade no ato legal de sua investidura.

No pós-positivismo em que vivemos, não é de bom alvitre a aplicação da lei sem análise dos meandros que a circundam, principalmente sob a óptica dos direitos fundamentais do cidadão. Deve-se buscar assim, maior efetividade dos direitos sociais, em especial, *in casu*, a Previdência Social, com menor ônus aos jurisdicionados.

Tendo o servidor implementado os requisitos materiais exigidos na lei e nas Constituições para a aposentadoria conforme concedida, quais sejam, idade, tempo de contribuição, tempo de efetivo exercício no serviço público, na carreira e no cargo em que ocorreu a aposentadoria, a eventual nulidade de seu ato de investidura não terá o condão de retirar as contribuições efetivadas ao regime de previdência própria durante todo seu período de prestação laboral.

Não é demais ressaltar, que *in casu*, temos a aplicação prática da teoria do fato consumado, muito mais reforçada, pela ausência de precariedade - decisão judicial não confirmada no mérito – no momento da investidura no cargo público.

A teoria do fato consumado é uma realidade na jurisprudência brasileira, somente controvertida em situações jurídico-processuais construídas por "decisões



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

judiciais provisórias" – cautelares, antecipações dos efeitos da tutela, sentenças ou acórdãos contra os quais há julgamento de recurso pendente, *etc* –, que perduram por um longo período, apesar de o ordenamento jurídico não agasalhar a pretensão deduzida em juízo pelo autor da demanda.

Os contornos da concepção acima lançada são evidentes, haja vista que, desnecessária seria a aplicação dessa teoria, se os fatos narrados na peça póstica de uma controvérsia judicial fossem merecedores de tutela jurisdicional. Em outras palavras, o postulante não tem direito ao que pleiteou, entretanto, o bem da vida perseguido é-lhe conferido, em decorrência de estar dele usufruindo há certo tempo.

Esse pensamento é sobremaneira aplicado em relações de direito público, principalmente, em concursos públicos, seja na concorrência a um cargo ou a uma vaga nas universidades públicas. Essa prevalência da fruição do bem da vida postulado sobre o direito posto, pode até possuir, intimamente, fundamento político; é como se o beneficiário que fora esquecido pelo Estado não estivesse se apoderando de coisa alguma, apenas, sendo contemplado pelas políticas públicas vigentes no nosso país.

Nesse diapasão, o Ministério Público entende por descabida a cassação de ato administrativo concessivo de aposentação, devido à carência de requisitos complementares exigidos por lei, anos e anos volvidos, quando já constituída uma situação merecedora de amparo e, mais do que isso, quando a prática e a experiência possam compensar a lacuna originária.

A teoria do fato consumado, deveras aplicada em sólidas situações originadas de fato administrativo, cuja considerável duração gera benefícios a um particular desconhecedor dos impedimentos da respectiva fruição, espelha a merecida proteção da confiança, emanada dos princípios da segurança jurídica e boa-fé.

Assim, espanca-se a presença de **vício material**, sem prejuízo das futuras implicações advindas do *meritum causae* apreciado pela Suprema Corte.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Da mesma sorte se acomete acerca do **vício formal**, posto que a Unidade Técnica não detectou qualquer irregularidade nesse sentido, o que de fato e de direito o Ministério Público não vislumbra nos presentes autos.

Desta feita, concluiu-se através de manifestação formal (**fls.20/21**), que o servidor público faz jus à aposentadoria requestada – **APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO (art. 40, §1º, inciso III, alínea “b”, da Constituição Federal)**, nos estritos moldes e termos legais em que fora concedida. Nesse diapasão e na visão da escola clássica, Celso Antônio Bandeira de Mello (**Curso de Direito Administrativo. 6ª ed., São Paulo: Malheiros, 1995, p. 47**) e Luís Roberto Barroso (**Boletim de Direito Administrativo. São Paulo: Editora NDJ, 1997, p. 16/17**) ensinam, respectivamente, que o princípio da legalidade:

"é o fruto da submissão do Estado à lei. É em suma: a consagração da ideia de que a Administração Pública só pode ser exercida na conformidade da lei e que, de conseguinte, a atividade administrativa é atividade sublegal, infralegal, consistente na expedição *de comandos complementares* à lei."

"na prática, seria o princípio da preeminência da lei, significando que todo e qualquer ato infralegal que não esteja de acordo com a lei será considerado inválido, por ser a lei a fonte suprema do direito".

Impende destacarmos, que tal ato administrativo de concessão de aposentação, erigido pela autoridade competente e ora atestado nos autos (**fl.13**), traveste-se - *prima facie* - na observância dos princípios constitucionais negativos e aos que regem à Administração Pública em geral, em especial os princípios da legalidade, publicidade e segurança jurídica. Como já mencionado, a Administração Pública está adstrita ao princípio da legalidade, devendo ater-se a praticar somente o que estiver previsto em lei. Na lição de Hely Lopes Meirelles (**Direito Administrativo Brasileiro. 28. ed., São Paulo: Malheiros, 2003, p. 86**), aduz-se:

"A legalidade, como princípio da administração, significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso."

"Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

lei para o particular significa "poder fazer assim", para o administrador público significa "deve fazer assim".

Implementados os requisitos legais e constitucionais – *in thesi*, o servidor público fará jus ao recebimento da aposentadoria requerida e ora concedida, cuja exatidão dos cálculos é afeta ao Controle Interno dessa Egrégia Corte de Contas e ao Órgão Previdenciário.

Investe-se assim, do corolário da segurança jurídica qualificado pelo direito adquirido, ora subjetivado. Ensina Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (**Tribunais de Contas do Brasil**. 2ª ed. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2005), a norma em si é "a consagração, no plano legislativo, do princípio da segurança das relações jurídicas, há muito reclamado no plano doutrinário administrativo".

Trazemos à baila, precedente desta Egrégia Corte de Contas, no sentido de determinar o registro do ato concessivo, senão vejamos o Acórdão, *in verbis*:

Processo: **801531**

Natureza: Aposentadoria

Publicação do Ato concessório: 17/05/2008

Câmara: Primeira

Relator: Auditor Licurgo Mourão

EMENTA: APOSENTADORIA – SERVIDOR ESTADUAL – CONSTATADA A LEGALIDADE – REGISTRO DO ATO.

Determina-se o registro do Ato de Aposentadoria, nos termos do artigo 54, inciso I, da Lei Complementar nº 102/08.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de n. **801531**, referentes à Aposentadoria de Celso Guimarães, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas, incorporado neste o relatório, por unanimidade, nos termos da proposta de voto do Relator, em consonância com a manifestação da unidade técnica, corroborada pelo Ministério Público de Contas, em determinar o registro do Ato de Aposentadoria, com fundamento no artigo 54, inciso I, da Lei Complementar nº 102/08.

Não há de se olvidar, que a natureza jurídica do ato concessivo de aposentadoria somente se aperfeiçoa após a apreciação pela Corte de Contas, revestindo-se como ato administrativo complexo, dotado de contemporaneidade.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Importante destacar que o Supremo Tribunal Federal deu peculiar tratamento jurídico ao registro pelo Tribunal de Contas, conferindo-lhe, além do *status* de ato fiscalizatório, caráter integrativo do ato administrativo da aposentadoria.

Conforme os votos proferidos nos julgamentos dos Mandados de Segurança nº 24.958, 24.997, 25.015, 25.036, 25.037, 25.090, 25.095, todos impetrados contra atos praticados pelo Tribunal de Contas da União, a referida Corte Constitucional reiterou o entendimento jurisprudencial de que *"o ato de aposentadoria configura ato administrativo complexo, aperfeiçoando-se somente com o registro perante o Tribunal de Contas. Submetido, pois, a condição resolutiva, não se operam os efeitos da decadência antes da integração da vontade final da Administração"*.

Nessa seara, afirma-se que o ato administrativo complexo é aquele que somente se aperfeiçoa após a manifestação de todos os órgãos encarregados da sua formação.

De acordo com a lição do saudoso mestre Hely Lopes Meirelles (ob. cit.), o ato administrativo complexo seria *"o que se forma pela conjugação de vontade de mais de um órgão administrativo"*, possuindo como característica essencial *"o concurso de vontades de órgãos diferentes para a formação de um ato único"*, de maneira que somente se aperfeiçoa *"com a integração da vontade final da Administração, e a partir deste momento é que se torna atacável por via administrativa ou judicial"*.

Portanto, para a Corte Suprema, o ato de aposentadoria, embora já seja apto a produzir regularmente seus efeitos desde sua expedição pelo ente administrativo ao qual o servidor se encontra vinculado, somente se completa com o registro pelo Tribunal de Contas.

Vale dizer, o registro pela Corte de Contas, no controle de legalidade, não seria um ato administrativo autônomo, mas integrante do ato concessivo da aposentadoria, o que impediria o transcurso do prazo decadencial para eventual revisão ou cancelamento do benefício pela Administração na hipótese de vícios.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Enfim, pela ótica da estrita legalidade, o entendimento do Supremo Tribunal Federal possibilita o cancelamento e/ou a revisão dos atos concessivos de aposentadoria no caso de indeferimento do registro pela Corte de Contas em decorrência de irregularidades, mesmo que transcorrido prazo superior a 5 anos entre o ato originário da concessão e a negativa do registro.

Não obstante, verifica-se ainda a existência de orientação jurisprudencial reiterada e sumulada por esta Egrégia Corte de Contas, senão vejamos *verbis*:

SÚMULA 105 TCEMG:

Publicação: DOEMG de 26/09/07 – Pág. 55; DOEMG de 26/11/08 – Pág. 72; e, DOE de 05/05/11 – Pág.. 08.

Nas aposentadorias, reformas e pensões concedidas há mais de cinco anos, bem como nas admissões ocorridas em igual prazo, contado a partir da entrada do servidor em exercício, o Tribunal de Contas determinará o registro dos atos que a Administração já não puder anular, salvo comprovada má-fé.

REFERÊNCIAS NORMATIVAS:

- Art. 54 da Lei Federal nº 9.784, de 29/01/99;
- Art. 65 da Lei Estadual nº 14.184, de 31/01/02.

PRECEDENTE:

- Incidente de Uniformização de Jurisprudência n. 724.637, sessão de 13/06/07.

No presente exame de legalidade, o servidor público teve subjetivado seu direito de aposentação, nos termos da legislação em vigor à época, conforme ato administrativo concessivo deferido e devidamente implementado, salvo fato jurídico não consubstanciado na presente análise jurídica.

Tal ato concessivo, nos moldes autuados - *in thesi*, preenche os requisitos genéricos do ato administrativo, quais sejam competência, finalidade, forma, motivo e objeto, impondo-se seu aperfeiçoamento através de condição resolutiva dessa Egrégia Corte de Contas.

Ex positis, com arrimo na análise realizada pela Unidade Técnica e, dos documentos acostados aos autos sob responsabilidade do órgão de origem, **OPINA** o Ministério Público de Contas pelo **Registro do Ato de Concessão de Aposentadoria**.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

É o parecer.

Entranhe-se, registre-se, numerem-se e rubriquem-se.

Após, encaminhem-se os autos à Coordenadoria de Apoio Operacional do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais, para as providências cabíveis.

Belo Horizonte, 14 de fevereiro de 2012.

Marcílio Barenco Corrêa de Mello
Procurador do Ministério Público de Contas