

17/04/2012

SEGUNDA TURMA

MANDADO DE SEGURANÇA 22.315 MARANHÃO

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
IMPTE.(S) : **RITA GONCALVES MARQUES PORTELLA
FERREIRA**
ADV.(A/S) : **JOSE CARLOS SOUSA SILVA**
IMPDO.(A/S) : **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**
ADV.(A/S) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
IMPDO.(A/S) : **PRESIDENTE DO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL
DO ESTADO DO ACRE**

Direito Administrativo. 2. Aposentadoria. 3. Tribunal de Contas da União. Negativa de registro de aposentadoria. 4. Segurança jurídica como subprincípio do estado de direito. Situação consolidada, prevalecendo a boa-fé e a confiança. 5. Aptidão da justificação judicial para produzir os efeitos a que se destina. 6. Segurança concedida.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os ministros do Supremo Tribunal Federal, em Segunda Turma, sob a presidência do Senhor Ministro Gilmar Mendes, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, deferir a ordem, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 17 de abril de 2012.

Ministro **GILMAR MENDES**

Presidente e relator

Documento assinado digitalmente

17/04/2012

SEGUNDA TURMA

MANDADO DE SEGURANÇA 22.315 MARANHÃO

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
IMPTE.(S) : **RITA GONCALVES MARQUES PORTELLA FERREIRA**
ADV.(A/S) : **JOSE CARLOS SOUSA SILVA**
IMPDO.(A/S) : **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**
ADV.(A/S) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
IMPDO.(A/S) : **PRESIDENTE DO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESTADO DO ACRE**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): Trata-se de mandado de segurança, com pedido de medida liminar, impetrado por Rita Gonçalves Marques Portella Ferreira contra ato do Tribunal de Contas da União (TCU), que negou o registro de sua aposentadoria por considerá-la ilegal.

Informa a impetrante que requereu sua aposentadoria ao Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Acre (TRE/AC), tendo apresentado, para tal finalidade, certidões de tempo de serviço e justificação judicial referente ao período em que trabalhou como professora na Prefeitura Municipal de Itapecuru-Mirim, no Estado do Maranhão.

Aposentada em dezembro de 1991, a impetrante foi intimada, em maio de 1995, pelo Presidente do TRE/AC a retornar ao exercício de sua função, tendo em vista decisão negativa do registro de sua aposentadoria proferida pelo TCU, assim ementada:

“INADMISSÍVEL JUSTIFICAÇÃO JUDICIAL COMO ÚNICO ELEMENTO PROBATÓRIO DE TEMPO DE SERVIÇO. SÚMULA 107-TCU. TEMPO INSUFICIENTE PARA APOSENTADORIA SOB FUNDAMENTAÇÃO LEGAL CONCEDIDA. ILEGAL”.

MS 22.315 / MA

Sustenta a impetrante que a decisão do TCU viola o art. 5º, XXXVI e LV, da Constituição, e pede a concessão da segurança para declarar a nulidade da decisão daquela Corte de Contas.

O Min. Sidney Sanches determinou a inclusão no feito, como autoridade coatora, do Presidente do TRE/AC, e deferiu a medida liminar em 23 de junho de 1995.

Prestadas as informações, a Procuradoria-Geral da República ofereceu parecer pela ilegitimidade passiva do TCU e, no mérito, pela concessão da ordem.

17/04/2012

SEGUNDA TURMA

MANDADO DE SEGURANÇA 22.315 MARANHÃO

V O T O

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): Consta dos autos do processo de justificação judicial declaração da Prefeitura de Itapecuru-Mirim com o seguinte teor (fl. 21):

Declaramos para os devidos fins que nesta Prefeitura, não mais existem quaisquer documentos do período de 1958 a 1965, em razão disto ficamos impossibilitados de fornecer a RITA GOLÇALVES MARQUES PORTELLA FERREIRA a Certidão de Tempo de Serviço que prestou a esta Prefeitura.

Colhe-se, ainda, dos depoimentos das testemunhas informação segundo a qual a impetrante teria trabalhado como professora no município no período em questão. Afirmam os depoentes que, dos livros e papéis da Prefeitura referentes àquela época, *uma parte foi queimada e a outra tirada no rio Itapecuru* (fl. 25), fato notório na comunidade local.

Embora dado como justificado o período de trabalho prestado ao município, o Tribunal Regional Eleitoral do Acre deixou de averbar o referido tempo de serviço. Em grau de recurso, no entanto, o Tribunal Superior Eleitoral acolheu a pretensão da impetrante e deferiu o pedido de averbação.

Há que se ter em vista, ainda, a manifestação proferida pelo então Vice-Procurador Geral Eleitoral, da qual extraio o seguinte trecho:

Entendeu o TRE, em conformidade como parecer da Procuradoria Regional Eleitoral (fls. 29/30), não atender a referida justificação ao disposto no art. 410 do Regulamento dos Benefícios da Previdência Social, aprovado pelo Decreto 83.080,

MS 22.315 / MA

de 24.01.79, segundo o qual 'a justificação judicial somente pode produzir efeito perante o INPS quando baseada em razoável início de prova e realizada após a citação do representante legal dele' (fls. 34/38).

No entanto, a nosso ver, ao contrário do sugerido no Acórdão, nos termos do proferido parecer, data venia, o dispositivo citado não tem aplicação à hipótese. Interessado na justificação judicial não é o INPS nem o TRE mas sim a Prefeitura Municipal de Itapecuru-Mirim. Esta foi citada (fls. 15/18), tendo havido a intervenção do Promotor Público da Comarca no feito (fls. 11/14v.). (CPC, arts. 861 e 862).

Finalmente, a Prefeitura de Itapecuru-mirim não contraditou o depoimento das duas testemunhas (CPC, art. 864). Ambas informaram o Juízo com detalhes sobre o emprego da Recorrente como professora contratada pelo Município no período de março de 1958 a dezembro de 1965. E informaram ainda sobre a destruição dos assentamentos funcionais da Municipalidade, fato notório na comunidade local (fls. 12/13) (fls. 43/44).

Sobre a validade da justificação judicial, o Supremo Tribunal Federal consolidou entendimento no sentido de que, enquanto não desautorizada em sede judiciária pelos meios processuais adequados, a justificação está apta a produzir os efeitos a que se destina.

Nesse sentido, cito o seguinte julgado:

MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. ATO FUNDADO EM JUSTIFICAÇÃO JUDICIAL. ENQUANTO NÃO DESAUTORIZADA A JUSTIFICAÇÃO JUDICIAL PELOS MEIOS PROCESSUAIS PRÓPRIOS, E EM SEDE JUDICIÁRIA, SEU RESULTADO PRODUZ OS EFEITOS A QUE SE DESTINA, AUTORIZANDO A QUE O TCU NELA SE BASEIE PARA DECIDIR (MS 20.660, rel. Min. Francisco Rezek, DJ 30.04.1987)

MS 22.315 / MA

Na linha da jurisprudência da Corte, tenho como certo que o Tribunal de Contas da União está autorizado a proceder ao registro da aposentadoria da impetrante com base na validade da justificação referente ao período em que a servidora trabalhou como professora.

Ademais, a aposentadoria restou concedida em 6 de dezembro de 1991. A decisão do TCU, no entanto, só foi proferida em março de 1995.

No caso, a aposentadoria em questão foi concedida em 1991. Com exceção do breve período entre a decisão do TCU, proferida em março de 1995, e a concessão da liminar, em junho daquele ano, a impetrante vem recebendo proventos há mais de vinte anos.

Parece-me que o caso presente evoca, inevitavelmente, o princípio da segurança jurídica.

Sobre o tema, por ocasião do julgamento do MS 22.357, em que se discutia a regularização das contratações de empregados públicos admitidos no âmbito da INFRAERO sem a prévia realização de concurso público, citei trecho do estudo de Almiro do Couto e Silva, o qual trago novamente a exame:

É interessante seguir os passos dessa evolução. O ponto inicial da trajetória está na opinião amplamente divulgada na literatura jurídica de expressão alemã do início do século de que, embora inexistente, na órbita da Administração Pública, o princípio da *res judicata*, a faculdade que tem o Poder Público de anular seus próprios atos tem limite não apenas nos direitos subjetivos regularmente gerados, mas também no interesse em proteger a boa-fé e a confiança (*Treue und Glauben*) dos administrados

(...)

Esclarece Otto Bachof que nenhum outro tema despertou maior interesse do que este, nos anos 50 na doutrina e na jurisprudência, para concluir que o princípio da possibilidade de anulamento foi substituído pelo da impossibilidade de anulamento, em homenagem à boa-fé e à segurança jurídica. Informa ainda que a prevalência do princípio da legalidade

MS 22.315 / MA

sobre o da proteção da confiança só se dá quando a vantagem é obtida pelo destinatário por meios ilícitos por ele utilizados, com culpa sua, ou resulta de procedimento que gera sua responsabilidade. Nesses casos não se pode falar em proteção à confiança do favorecido (*Verfassungsrecht, Verwaltungsrecht, Verfahrensrecht in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, Tübingen 1966, 3. Auflage, vol. I, p. 257 e seg.; vol. II, 1967, p. 339 e seg.*).

Embora do confronto entre os princípios da legalidade da Administração Pública e o da segurança jurídica resulte que, fora dos casos de dolo, culpa etc., o anulamento com eficácia *ex tunc* é sempre inaceitável e o com eficácia *ex nunc* é admitido quando predominante o interesse público no restabelecimento da ordem jurídica ferida, é absolutamente defeso o anulamento quando se trate de atos administrativos que concedam prestações em dinheiro, que se exauram de uma só vez ou que apresentem caráter duradouro, como os de índole social, subvenções, pensões ou proventos de aposentadoria.

Em verdade, a segurança jurídica como subprincípio do estado de direito assume valor ímpar no sistema jurídico, cabendo-lhe papel diferenciado na realização da própria ideia de justiça material.

Nesse sentido, vale trazer passagem de estudo do professor Miguel Reale:

Não é admissível, por exemplo, que, nomeado irregularmente um servidor público, visto carecer, na época, de um dos requisitos complementares exigidos por lei, possa a Administração anular seu ato, anos e anos volvidos, quando já constituída uma situação merecedora de amparo e, mais do que isso, quando a prática e a experiência podem ter compensado a lacuna originária. Não me refiro, é claro, a requisitos essenciais, que o tempo não logra por si só convalescer, — como seria, por exemplo, a falta de diploma para ocupar cargo reservado a médico, — mas a exigências outras que, tomadas no seu

MS 22.315 / MA

rigorismo formal, determinariam a nulidade do ato.

Escreve com acerto José Frederico Marques que a subordinação do exercício do poder anulatório a um prazo razoável pode ser considerada requisito implícito no princípio do *due process of law*. Tal princípio, em verdade, não é válido apenas no sistema do direito norte-americano, do qual é uma das peças basilares, mas é extensível a todos os ordenamentos jurídicos, visto como corresponde a uma tripla exigência, de regularidade normativa, de economia de meios e forma e de adequação à tipicidade fática.

Ora, parece-me que se está diante de situação já consolidada, em que, ante a necessidade de garantir a segurança jurídica, devem prevalecer a boa-fé e a confiança da impetrante.

Ante o exposto e tendo em vista as específicas e excepcionais circunstâncias do caso em exame, voto pela concessão da segurança, declarando nula da decisão n. 071/95, da 2ª Câmara do Tribunal de Contas da União e garantindo o direito da impetrante de permanecer aposentada.



SEGUNDA TURMA

EXTRATO DE ATA

MANDADO DE SEGURANÇA 22.315

PROCED. : MARANHÃO

RELATOR : MIN. GILMAR MENDES

IMPTE.(S) : RITA GONCALVES MARQUES PORTELLA FERREIRA

ADV.(A/S) : JOSE CARLOS SOUSA SILVA

IMPDO.(A/S) : TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

IMPDO.(A/S) : PRESIDENTE DO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESTADO DO ACRE

Decisão: Retirado de pauta por indicação do Relator. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Presidência do Senhor Ministro Cezar Peluso. Plenário, 28.03.2012.

Decisão: deferida a ordem para declarar nula a decisão n. 071/95, da 2ª Câmara do Tribunal de Contas da União, e garantir o direito da impetrante de permanecer aposentada, nos termos do voto do Relator. Decisão unânime. Presidiu, este julgamento, o Senhor Ministro Gilmar Mendes. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Celso de Mello e Ayres Britto. **2ª Turma**, 17.04.2012.

Presidência do Senhor Ministro Gilmar Mendes. Presentes à sessão os Senhores Ministros Joaquim Barbosa e Ricardo Lewandowski. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Celso de Mello e Ayres Britto.

Subprocurador-Geral da República, Dr. Mário José Gisi.

p/ Karima Batista Kassab
Coordenadora