



Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

**SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO
DE PREVIDÊNCIA**

Telefones: (65) 3613-7126 / 7623 / 2943 / 7601

e-mail: secex-previdencia@tce.mt.gov.br

PROCESSO:	176265-2019
PRINCIPAL:	FUNDO MUNICIPAL DE PREVIDENCIA SOCIAL DOS SERVIDORES DE CUIABA
GESTOR:	OZENIRA FELIX SOARES DE SOUZA
ASSUNTO:	APOSENTADORIA/REFORMA/RESERVAS
INTERESSADO:	ORNEZIDIA DE OLIVEIRA
RELATOR:	DOMINGOS NETO
EQUIPE TÉCNICA:	LUCIANA NASR
NÚMERO DA O.S.	4147/2020

APLIC/ControlP



SUMÁRIO

1. Introdução	2
2. Análise de Defesa	2
3. Conclusão	9



1. Introdução

Senhor Secretário,

Em atendimento ao disposto no artigo 71, inciso III, da Constituição da República Federativa do Brasil, e no artigo 47, inciso III, da Constituição do Estado de Mato Grosso, bem como nos artigos 29, inciso XXIV, e 197 da Resolução 14, de 2 de outubro de 2007, do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, apresenta-se o Relatório Técnico de Defesa referente à aposentadoria voluntária, com proventos integrais, calculados pela última remuneração, nos termos do artigo 3º da Emenda Constitucional 47, de 5 de julho de 2005, à Sra. ORNEZIDIA DE OLIVEIRA, no cargo de Enfermeira, classe/nível " E-XII ", lotada na SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE, no município de CUIABÁ/MT.

2. Análise de Defesa

1) Deve ser encaminhada as portarias de nomeação e exoneração no cargo em comissão; Encaminhar o Detalhamento acerca do período de exercício do cargo/função que gerou a incorporação; - Apresentação da data de início de recebimento da incorporação na atividade.

RESPOSTA DO GESTOR: O gestor encaminhou atos de nomeação em cargo em comissão, encaminhou também um quadro relacionando todos os períodos trabalhados em cargo em comissão, sendo que o período de 21/11/1979 a 15/12/1983, o servidor era apenas contratado pela CLT quando exerceu cargo em comissão.

ANÁLISE DA DEFESA: O gestor encaminhou atos de nomeação em cargo em comissão, encaminhou também um quadro relacionando todos os períodos trabalhados em cargo em comissão, sendo que o período de 21/11/1979 a 15/12/1983, o servidor era apenas contratado pela CLT quando exerceu cargo em comissão.

O servidor possui menos de 5 anos de exercício em cargo em comissão após sua estabilidade no serviço público, por isso não faz jus a incorporação do cargo, e ainda houve interrupção no tempo de exercício de cargo comissionado. Não é possível a utilização de tempo de cargo em comissão anterior a estabilização para fins de percepção de vantagem financeira, por ausência de amparo legal e por se tratar de direito facultado a servidor efetivo, conforme entendimento pacífico do TCU e do STF sobre a matéria. A título de exemplo cita-se a ementa do MS 28868-DF de relatoria da Ministra Rosa Weber - STF:

MANDADO DE SEGURANÇA. ACÓRDÃO DO CNMP QUE ANULOU O DEFERIMENTO DE "QUINTOS" PELO EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO ANTES DA POSSE DA IMPETRANTE EM CARGO PÚBLICO EFETIVO DE AUXILIAR ADMINISTRATIVO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO AMAPÁ. AUSÊNCIA DE ATO



NORMATIVO PRIMÁRIO SUSCETÍVEL DE ASSEGURAR O DIREITO VINDICADO. FUNDAMENTO AUTÔNOMO NÃO IMPUGNADO. ORDEM DENEGADA.

Sendo assim, de acordo com a decisão, o benefício da incorporação era benefício que dependia não só do exercício do cargo em comissão, como também exigia o exercício simultâneo de cargo de provimento efetivo, pois tal vantagem foi criada para o servidor estatutário.

Desta feita, deve-se retificar a planilha de proventos, excluindo-se a parcela complementar, uma vez que não foi cumprido o tempo mínimo de 5 anos de exercício de cargo em comissão sem interrupção, de acordo com o art. 1º, §2º da Lei 2642/1988.

Art. 1º - O Parágrafo único do Art. 92 da Lei nº 1.259/A, de 02 de março de 1972, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 92 - ...

§2º O funcionário que contar tempo de serviço igual ou superior ao fixado para aposentadoria voluntária passará à inatividade:

I - com o vencimento do cargo em comissão, da função de confiança ou de função gratificada que estiver exercendo, sem interrupção, nos 5 (cinco) anos anteriores;

Retificar planilha de proventos com exclusão da parcela complementar relativa a incorporação do cargo.

MANTÉM-SE A IMPROPRIEDADE.

DOS EFEITOS DA ADI 5111 / RR - STF

Inicialmente, registra-se que o controle de legalidade dos benefícios previdenciários tem como objetivo a análise do cumprimento dos requisitos constitucionais para a filiação e o recebimento de um benefício previdenciário pelo Regime Próprio de Previdência Social.

Portanto, o mérito a ser analisado nos autos é o direito do servidor de pertencer e de receber o benefício previdenciário pelo RPPS, não tendo como objetivo a avaliação quanto ao direito do servidor de fazer parte da Administração Pública.

Assim, quando ocorre a denegação do registro pelo Tribunal de Contas, tem-se então o retorno do servidor à condição de servidor ativo, a fim de que seja cumprida a condição não atendida para fins de aposentadoria pelo RPPS, quando este pertence por direito ao Regime Próprio de Previdência Social, ou que os responsáveis busquem o regime de previdência adequado para o tipo de vínculo do servidor, quando este não possuir o direito de pertencer ao RPPS.



Há de se ressaltar que, no tocante aos servidores que não ingressaram na Administração Pública por meio de concurso público, a decisão proferida na ADI 5111 / RR, publicada em 03/12/2018 pelo STF, supera as jurisprudências registradas nos autos do processo em análise pelo TCE-MT.

Da análise dos entendimentos contidos no voto da referida decisão, destacam-se:

VOTO – ADI 5111/ RR, pg.13

Portanto, a Constituição Federal é clara ao estabelecer que a participação no regime próprio de previdência estadual é prerrogativa dos agentes públicos que, após aprovação em concurso público e nomeação para o cargo, ostentam o atributo da efetividade.

Primeiramente, o texto apresentado leva ao questionamento quanto a situação dos servidores que foram estabilizados cumprindo a regra prevista no art.19 do ADCT, a saber:

ADCT DE 1988

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.

A decisão proferida pelo STF deixa claro que não se deve confundir efetividade com estabilidade, visto que somente a primeira é que dá o direito de filiação e assunção do benefício previdenciário de aposentadoria por meio do Regime Próprio de Previdência Social, visto o seguinte texto:

VOTO – ADI 5111/ RR, pg.13

Por tal razão, não estão incluídos no regime previsto no caput art. 40 da Constituição Federal as pessoas contempladas pelo art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, **visto que, embora, por expressa determinação constitucional, detenham estabilidade, não possuem a necessária efetividade.**

VOTO – ADI 5111/ RR, pg.14

No entanto, a prerrogativa em referência limita-se à estabilização no cargo, não sendo acompanhada pela garantia da efetividade. Na clássica distinção feita pelo **Ministro Maurício Corrêa**, no julgamento do RE nº 167.635/PA, efetividade e estabilidade não se confundem, pois “aquela é atributo do cargo, designando o funcionário desde o instante da nomeação; a estabilidade é aderência, é integração no serviço público ,depois de preenchidas determinadas condições fixadas em lei, e adquirida pelo decurso de tempo”.



Em consonância com os entendimentos citados, consta na referida ADI diversas decisões do STF, das quais destaca-se:

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADCT, ARTIGO 19. INCORPORAÇÃO. GRATIFICAÇÃO DE REPRESENTAÇÃO. LEI N. 11.171/86 DO ESTADO DO CEARÁ. 1. É necessário que o servidor público possua --- além da estabilidade --- efetividade no cargo para ter direito às vantagens a ele inerentes. 2. O Supremo fixou o entendimento de que o servidor estável, mas não efetivo, possui somente o direito de permanência no serviço público no cargo em que fora admitido. Não faz jus aos direitos inerentes ao cargo ou aos benefícios que sejam privativos de seus integrantes. Precedentes. Agravo regimental a que se nega provimento” (RE 400343 AgR, Relator o Ministro Eros Grau, Segunda Turma, DJe de 1/8/08).

Do texto citado, depreende-se que os servidores estabilizados possuem o direito de permanência na Administração Pública, mas não são alcançados quanto ao direito de pertencer ao Regime Próprio de Previdência Social.

Ressalta-se ainda a ênfase registrada no voto da ADI 5111 / RR quanto a absorção obrigatória, nas legislações infraconstitucionais, da exclusividade de participação no regime próprio de previdência social de detentores de cargo efetivo, conforme a seguinte transcrição:

VOTO – ADI 5111/ RR. pg.17

Ressalta-se, ademais, que o **art. 40 da Constituição de 1988 – notadamente, a exclusividade de participação no regime próprio de previdência social de detentores de cargo efetivo – é norma de absorção obrigatória pela legislação infraconstitucional**, conforme tem sido reafirmado no âmbito da jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal. Nessa linha, os seguintes precedentes:

“- CONSTITUCIONAL. SERVIDOR PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. APOSENTADORIA. TEMPO DESERVIÇO: CONTAGEM. ART. 42 DO ADCT DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. I - INCONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 42 DO ADCT DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, QUE ESTABELECE QUE, PARA EFEITO DE APOSENTADORIA OU TRANSFERÊNCIA PARA A INATIVIDADE, PREVALECERÃO PARA O SERVIDOR PÚBLICO CÍVEL AS NORMAS RELATIVAS A CONTAGEM DE TEMPO DE SERVIÇO EM VIGOR NA DATA DE SUA ADMISSÃO, OU DURANTE A SUA ATIVIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO, DESDE QUE MAIS BENEFICAS. II. - **AS NORMAS CONSTITUCIONAIS FEDERAIS QUE DISPOEM A RESPEITO DA APOSENTADORIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS (CF, ARTIGO 40) SÃO DE ABSORÇÃO OBRIGATORIA PELAS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS.** III. - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE” (ADI nº 101/MG, Rel. Min. Celio Borja, Rel. p/ o ac. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ de 7/5/93).

Merece destaque também, o registro de que o direito da estabilidade só é devido àqueles que cumpriram a regra disposta no art.19 do ADCT, não podendo ser ampliados para servidores em condições diferentes, conforme o disposto a seguir:

VOTO – ADI 5111/ RR. pg.14



Cumpra esclarecer que a Constituição de 1988 previu, no art. 19 do ADCT, uma hipótese excepcional de estabilização, decorrente da opção política de garantir às pessoas que se encontravam na situação descrita no dispositivo a permanência no serviço público, em um contexto de transição para um regime constitucional muito mais rigoroso no que tange aos requisitos de ingresso em cargos públicos. **É por isso que a hipótese prevista no art. 19 do ADCT da Constituição não admite ampliação** (ADI nº 100/MG, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ de 1º/10/04; ADInº 982/PI-MC, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ de 6/5/94; ADI nº 88/MG, Rel.Min. Moreira Alves, DJ de 8/9/2000). (grifo nosso)

Portanto, se nem aos servidores caracterizados como estabilizados foi concedido o direito de pertencerem ao RPPS, não há que se falar em extensão desse direito para aqueles servidores qualificados como não estáveis, ou seja, que não são detentores da efetividade (provimento por meio de concurso público) e nem da estabilidade (cumprimento dos requisitos do art.19 do ADCT).

Por fim, diante da aplicabilidade da decisão proferida pelo STF na ADI 5111 / RR, fica nítida a percepção dos seguintes direitos:

QUALIFICAÇÃO - SERVIDOR	DIREITO
Provimento por meio de concurso público.	Efetividade e Regime Próprio de Previdência Social.
Estabilização conforme o art.19 do ADCT.	Estabilidade na Administração Pública, mas sem o direito de pertencer ao Regime Próprio de Previdência Social.
Servidor que ingressou na Administração Pública <u>até a promulgação da CF de 1988(05/10/1988), mas sem a realização de concurso público e sem o cumprimento dos requisitos de estabilização (art.19 do ADCT).</u>	Sem o direito de efetividade; Sem o direito de estabilização; e Sem o direito de pertencer ao Regime Próprio de Previdência Social.
Servidor que ingressou na Administração Pública <u>após a promulgação da CF de 1988(05/10/1988), mas sem a realização de concurso público.</u>	Sem o direito de efetividade; Sem o direito de estabilização; e Sem o direito de pertencer ao Regime Próprio de Previdência Social.

DA MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA ADI 5111 / RR - STF

A decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal trouxe a seguinte modulação quanto a sua aplicabilidade:

ACÓRDÃO -ADI 5111/ RR

Quanto à modulação de efeitos da decisão, acordam os Ministros, por maioria, em ressaltar da decisão aqueles que, até a data de publicação da ata do julgamento, já estejam aposentados ou tenham preenchido os requisitos para a aposentadoria sob o regime próprio de previdência do Estado de Roraima, exclusivamente para efeitos exclusivamente para efeitos de aposentadoria, nos termos do voto do Relator.



Portanto, a modulação dos efeitos deixa claro que a segurança jurídica é aplicável na manutenção, no RPPS, apenas daqueles que estavam aposentados até a data da decisão (03.12.2018).

Desse modo, aplicam-se as seguintes regras quando da concessão do benefício previdenciário de aposentadoria pelo Regime Próprio de Previdência Social:

QUALIFICAÇÃO - SERVIDOR	APOSENTADORIA NO RPPS
Provimento por meio de concurso público	A qualquer tempo, desde que cumpridos os requisitos constitucionais para a concessão da aposentadoria.
Estabilização conforme o art.19 do ADCT	Devida apenas aos servidores que já estavam aposentados até a data da ADI 5111 / RR – STF (03.12.2018).
Servidor que ingressou na Administração Pública <u>até a promulgação da CF de 1988(05/10/1988), mas sem a realização de concurso público e sem o cumprimento dos requisitos de estabilização (art.19 do ADCT).</u>	Não possuem o direito de se aposentarem pelo RPPS, ainda que a aposentadoria tenha ocorrido antes da ADI 5111 / RR – STF (03.12.2018).
Servidor que ingressou na Administração Pública <u>após a promulgação da CF de 1988(05/10/1988), mas sem a realização de concurso público.</u>	Não possuem o direito de se aposentarem pelo RPPS, ainda que a aposentadoria tenha ocorrido antes da ADI 5111 / RR – STF (03.12.2018).

DA CONDIÇÃO INERENTE AO ESTABILIZADO

Conforme preceitua a jurisprudência firmada pelo STF, o servidor caracterizado como estabilizado nos termos do artigo 19 do ADCT não faz jus aos mesmos benefícios do servidor efetivo, dentre os quais cita-se o não pertencimento à carreira e ao cargo privativo de servidores concursados, conforme a seguinte decisão:

Efetividade e estabilidade. Não há que confundir efetividade com estabilidade. Aquela é atributo do cargo, designando o funcionário desde o instante da nomeação; a estabilidade é aderência, é integração no serviço público, depois de preenchidas determinadas condições fixadas em lei, e adquirida pelo decurso de tempo. Estabilidade: art. 41 da CF e art. 19 do ADCT. A vigente Constituição estipulou duas modalidades de estabilidade no serviço público: a primeira, prevista no art. 41 (...). A nomeação em caráter efetivo constitui-se em condição primordial para a aquisição da estabilidade, que é conferida ao funcionário público investido em cargo, para o qual foi nomeado em virtude de concurso público. A segunda, prevista no art. 19 do ADCT, é um favor constitucional conferido àquele servidor admitido sem concurso público a pelo menos cinco anos da promulgação da Constituição. Preenchidas as condições insertas no preceito transitório, o servidor é estável, mas não é efetivo, e possui somente o direito de permanência no serviço público no cargo em que fora admitido, **todavia sem incorporação na carreira, não tendo direito à progressão funcional nela, ou a desfrutar de benefícios que sejam privativos de seus integrantes.** O servidor que preencher as condições exigidas pelo art. 19 do ADCT-CF/1988 é estável no cargo para o qual fora



contratado pela administração pública, mas não é efetivo. Não é titular do cargo que ocupa, não integra a carreira e goza apenas de uma estabilidade especial no serviço público, que não se confunde com aquela estabilidade regular disciplinada pelo art. 41 da CF. Não tem direito a efetivação, a não ser que se submeta a concurso público, quando, aprovado e nomeado, fará jus à contagem do tempo de serviço prestado no período de estabilidade excepcional, como título.

[RE 167.635, rel. min. Maurício Corrêa, j. 17-9-1996, 2ª T, DJ de 7-2-1997.]

= ADI 114, rel. min. Cármen Lúcia, j. 26-11-2009, P, DJE de 3-10-2011

Contudo, há de observar que os servidores estabilizados que tenham sido agraciados com progressões na carreira fazem jus a manutenção dos valores remuneratórios até então recebidos, visto a aplicabilidade do Princípio de Irredutibilidade Salarial.

A condição anômala dos estabilizados que foram aposentados até a data de 03.12.2018, conforme a modulação dos efeitos da ADI 5111 / RR - STF, resulta na assunção de benefícios previdenciários pelo RPPS.

Desse modo, independentemente da nomenclatura do cargo em que se deu a aposentadoria, o servidor, para efeito de cômputo dos proventos, fará jus a apenas aos valores percebidos até a data da aposentadoria, não sendo devida a integração a qualquer tipo de carreira.

Portanto, nos casos em que o servidor estiver sendo aposentado em regras que dão direito a paridade, esta se tornará sem efeito, uma vez que não há carreira que possa estar atrelada a estabilização, para fins de aumento salarial.

Contudo, deve ser garantido o valor real dos proventos, a fim de que seja dada apenas a recomposição inflacionária, nos termos do art.29 – B da Lei 8.213/1991.

Conforme vida funcional às fls. 05 e 06/TCE do documento externo nº 122266/2019, a pleiteante iniciou junto a Prefeitura de Cuiabá em 21/11/1979 tendo até 05/10/1988 o tempo de 08 anos, 10 meses e 14 dias, preenchendo os 05 anos exigidos pelo art. 19 da ADCT.

A servidora cumpriu os requisitos de sua aposentadoria em 03/12/2018.

1) Ocorrência de irregularidades na concessão de benefícios previdenciários.

Sendo assim, de acordo com a decisão, o benefício da incorporação era benefício que dependia não só do exercício do cargo em comissão, como também exigia o exercício simultâneo de cargo de provimento efetivo, pois tal vantagem foi criada para o servidor estatutário.

Desta feita, deve-se retificar a planilha de proventos, excluindo-se a parcela complementar relativa a incorporação do cargo, uma vez que não foi cumprido o tempo mínimo de 5 anos de exercício de cargo em comissão sem interrupção, de acordo com o art. 1º, §2º da Lei 2642/1988. LB15.



Dispositivo Normativo:

Ocorrência de irregularidades no processo de concessão de benefícios previdenciários (Legislação do MPS; legislação específica do ente).

1.1) *Sendo assim, de acordo com a decisão, o benefício da incorporação era benefício que dependia não só do exercício do cargo em comissão, como também exigia o exercício simultâneo de cargo de provimento efetivo, pois tal vantagem foi criada para o servidor estatutário. Desta feita, deve-se retificar a planilha de proventos, excluindo-se a parcela complementar relativa a incorporação do cargo, uma vez que não foi cumprido o tempo mínimo de 5 anos de exercício de cargo em comissão sem interrupção, de acordo com o art. 1º, §2º da Lei 2642/1988. - LB15*

2) Ocorrência de irregularidades na concessão de benefícios previdenciários.

- **Determinação para que torne sem efeito a paridade com qualquer tipo de carreira, sendo garantido o valor real do benefício previdenciário, a fim de que seja dada apenas a recomposição inflacionária, nos termos do art.29 – B da Lei 8.213/1991.**
- **Encaminhar termo de estabilização da servidora.**

LB15.

Dispositivo Normativo:

Ocorrência de irregularidades no processo de concessão de benefícios previdenciários (Legislação do MPS; legislação específica do ente).

2.1) *- Determinação para que torne sem efeito a paridade com qualquer tipo de carreira, sendo garantido o valor real do benefício previdenciário, a fim de que seja dada apenas a recomposição inflacionária, nos termos do art.29 – B da Lei 8.213/1991. - Encaminhar termo de estabilização da servidora. - LB15*

3. Conclusão

Assim sendo, sugere-se em conformidade com os artigos 139 e 256, da Resolução 14/2007, e ao artigo 2º da Lei Complementar 269/2007, para em obediência a garantia do contraditório e ampla defesa, consagrada pelo artigo 5º, inciso LV da CF/88, a fim de que possa prestar esclarecimentos, sob pena de ser denegado o registro, acerca do seguinte achado para a CITAÇÃO da Sra. OZENIRA FELIX SOARES DE SOUZA:

OZENIRA FELIX SOARES DE SOUZA - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2019 a 31/12/2019

1) LB15 RPPS_GRAVE_15. Ocorrência de irregularidades no processo de concessão de benefícios previdenciários (Legislação do MPS; legislação específica do ente).

1.1) *Sendo assim, de acordo com a decisão, o benefício da incorporação era benefício que dependia não só do exercício do cargo em comissão, como também exigia o exercício simultâneo de cargo de provimento efetivo, pois tal vantagem foi criada para o servidor estatutário. Desta feita, deve-se retificar a planilha de proventos, excluindo-se a parcela complementar relativa a incorporação do cargo, uma vez que não foi cumprido o tempo*



mínimo de 5 anos de exercício de cargo em comissão sem interrupção, de acordo com o art. 1º, §2º da Lei 2642/1988. - Tópico - 2. Análise de Defesa

1.2) - Determinação para que torne sem efeito a paridade com qualquer tipo de carreira, sendo garantido o valor real do benefício previdenciário, a fim de que seja dada apenas a recomposição inflacionária, nos termos do art.29 – B da Lei 8.213/1991. - Encaminhar termo de estabilização da servidora. - Tópico - 2. Análise de Defesa

Em Cuiabá-MT, 14 de Maio de 2020.

LUCIANA NASR

TECNICO DE CONTROLE PÚBLICO EXTERNO

COORDENADORA DA EQUIPE TÉCNICA