



PROCESSO Nº	17.750-4/2020
PRINCIPAL	INSTITUTO DE SEGURIDADE SOCIAL DOS SERVIDORES DO PODER LEGISLATIVO DE MATO GROSSO - ISSSPL
GESTOR	EDEVANDRO RODRIGO GUANDALIN
ASSUNTO	APOSENTADORIA
RELATOR	CONSELHEIRO ANTONIO JOAQUIM MORAES RODRIGUES NETO
TÉCNICO	GLAUBER TOCANTINS

### INFORMAÇÃO TÉCNICA

1. Tratam os autos do **Ato nº 136/2018**<sup>1</sup>, que concedeu aposentadoria voluntária, por tempo de contribuição, à Sra. **DIONE MACEDO**, servidora integrada ao Quadro Suplementar da Assembleia Legislativa de Mato Grosso, criado pelo Decreto Legislativo nº 2.878/1995<sup>2</sup>, no cargo de carreira de Técnico Legislativo de Nível Médio, com proventos integrais, nos termos artigo 3º, incisos I, II, III e parágrafo único da Emenda Constitucional nº 47, de 05/07/2005, artigo 145 da Constituição Estadual c/c com os artigos 58, 213, inciso III, alínea “a”, 215 e 216, todos da Lei Complementar nº 04, de 15.10.1990 e Lei nº 7.860, de 19.12.2002 (PCCS) e suas alterações, protocolado nesta Corte em 10/08/2020<sup>3</sup>.

2. A então Secretaria de Controle Externo – Secex de Previdência elaborou o Relatório Técnico Preliminar<sup>4</sup>, em 07/05/2021, cujo a conclusão preliminar propôs a citação do gestor para esclarecimentos em razão do apontamento assim descrito:

**1) LA06 RPPS\_GRAVISSIMA\_06.** Concessão ilegal de benefícios previdenciários (arts. 40 e 142 da Constituição Federal; art. 5º da Lei nº 9.717/98).

*1.1) Concessão irregular de aposentadoria tendo em vista a ausência de efetividade (provimento por meio de concurso público) e da estabilidade prevista no art. 19 do ADCT. - Tópico – 2. Análise Técnica*

1 Documento digital nº 189557/2020 – fl. 05 e 06/07 – publicação no Diário Oficial Eletrônico da AL/MT de 30/05/2018, edição nº 302, páginas 03 e 04

2 **Decreto nº 2.878, de 25/08/1995** – Cria na estrutura organizacional da Assembleia Legislativa, o quadro suplementar com atuais servidores deste Poder Legislativo e dá outras providências – **Revogada pela Lei nº 7.099**, publicada em 30/12/1998 – que Dispõe sobre a estrutura organizacional da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso e dá outras providências.

3 Documento digital nº 189556/2020 – protocolo 177504/2020

4 Documento digital nº 111847/2021 – conclusão fl. 6





3. A Secex fundamentou seu apontamento considerando a ausência de efetividade da servidora (*provimento via concurso público*) e de estabilidade constitucional, esta em razão de seu ingresso<sup>5</sup> ter ocorrido em 1º/05/1984 e, assim, não ter preenchido o requisito temporal para a estabilização (*5 anos ininterruptos*), nos termos do art. 19<sup>6</sup> do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT.

4. A Secex registrou em seu relatório que o vínculo que originou o benefício previdenciário sequer tem os requisitos do art. 19 do ADCT, o que configura a precariedade do vínculo, não havendo que se falar em boa-fé, visto a ciência de descumprimento de um regramento constitucional estabelecido desde 1988.

5. A unidade técnica ponderou que, entender que situações flagrantemente inconstitucionais se validam pela segurança jurídica trazida pelo decurso do tempo é o mesmo que, de forma desarrazoada, tornar inócuo o controle de legalidade exercido pelos Tribunais de Contas, visto que os benefícios previdenciários e seus proventos são constituídos de condições auferidas durante toda a vida funcional do servidor, mas que somente podem ser levadas para a inatividade, se houver o cumprimento dos preceitos e regras constitucionais, colacionando julgados nesse sentido.

6. A unidade técnica registrou que, em consulta ao site do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, constatou que o Ministério Público Estadual propôs Ação Civil Pública em desfavor do Ente, por conta da estabilidade concedida a servidora, conforme processo nº 1004885-41.2017.8.11.0041 - código nº 10259837, em trâmite na Vara Especializada em Ação Civil Pública e Ação Popular da Comarca de Cuiabá/MT, tendo como partes no polo passivo a servidora e a ALMT (concedente).

7. A Secex finalizou sua análise enfatizando que, diante da ausência de atendimento aos requisitos para a estabilização, bem como para a percepção de benefícios previdenciários oriundos do RPPS, torna-se imperioso que se realize a filiação

<sup>5</sup> Documento digital nº 111847/2021 – fl. 3

<sup>6</sup> ADCT – 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.





ao Regime Geral de Previdência e torne sem efeito o ato que decretou a estabilização da servidora.

8. A análise preliminar foi confirmada em seu inteiro teor pela supervisora<sup>7</sup> e, ratificada pelo secretário<sup>8</sup> da Secex responsável.

9. Em cumprimento aos princípios do contraditório e da ampla defesa, o gestor foi citado<sup>9</sup>, e apresentou sua manifestação<sup>10</sup>, por intermédio da Procuradoria Geral da Assembleia Legislativa.

10. A Procuradoria Geral, em sua manifestação, ponderou pela manutenção da aposentadoria, entendendo que, em nome da segurança jurídica, esta deva ser mantida e registrada pois, houve o lapso de décadas sem oposição do Estado, gerando a consolidação da situação jurídica, ponderando ainda, que a Constituição Federal, em homenagem ao referido princípio, prevê à prescrição para atos de improbidade e, com mais razão para os previstos nos autos.

11. A manifestação ressaltou que o Supremo Tribunal Federal tem enfrentado o tema e modulado os efeitos de suas decisões, com nítido propósito de atender os princípios da segurança jurídica e da dignidade da pessoa humana – afastando das decisões os aposentados e os que preencheram os requisitos para se aposentar, colacionando aos autos inúmeros julgados nesse sentido<sup>11</sup>.

12. Afirmou que o Pretório Excelso consolidou o entendimento segundo o qual somente são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário com base na prática de ato de improbidade administrativa doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa.

13. A Procuradoria trouxe considerações aos princípios da dignidade humana, considerando ser o alicerce dos direitos fundamentais, e o da segurança jurídica,

<sup>7</sup> Documento digital nº 111848/2021

<sup>8</sup> Documento digital nº 111849/2021

<sup>9</sup> Documentos digitais nºs **116514/2021** – 116515/2021 e 117483/2021

<sup>10</sup> Documentos digitais nºs 126423/2021(protocolo) e 126424/2021 (defesa)

<sup>11</sup> Documento digital nº 126424/2021 – fls. 4/9





ponderando a necessidade dos julgadores considerá-los a fim de não se cometer injustiças, situações humilhantes, cruéis e de desamparo.

14. Ainda nesse contexto, da dignidade humana, a manifestação falou da crença do servidor, que acreditou numa situação sólida e assim pautou seus compromissos – *moradia, saúde, estudos* -, os quais precisam ser honrados, ponderando ainda, que a perda da aposentadoria, traria dificuldades, considerando a idade da servidora e sua colocação no RGPS, significando o total desamparo, podendo levar à insolvência, acarretando, ainda, possíveis perdas de bens, de saúde (*ansiedade e depressão*) e até de sua vida<sup>12</sup>.

15. A Procuradoria entende que, o Estado não pode, ao argumento de atender à exagerada “legalidade”, simplesmente ignorar os princípios da segurança jurídica e da dignidade da pessoa humana.

16. A manifestação trouxe, também, considerações acerca da segurança jurídica perante o Tribunal de Contas, destacando à LINDB<sup>13</sup>, enfatizando que seu art. 20 trata da obrigatoriedade do órgão controlador considerar as consequências práticas da decisão, inclusive analisando possíveis alternativas, e que esse entendimento, corroboraria com a tese da Assembleia de que: “*o desfazimento do vínculo funcional dos servidores, consolidado durante várias décadas, é mais prejudicial do que mantê-lo, pois causa diversos prejuízos financeiros, previdenciários, administrativos e humanos*”.

17. Nesse contexto, ressaltou que o dispositivo da LINDB exige do juiz o exercício responsável da função judicante, pois decisões que desconsiderem situações consolidadas no tempo não são compatíveis com o direito.

18. A Procuradoria, por derradeiro, argumentou, contextualizando a mudança de entendimentos durante as décadas – *final dos anos 1980 ao início de 2000*, ressaltando que todos os Poderes de Mato Grosso realizaram estabilização extraordinária

12 Documento digital nº 126424/2021 – fls. 12/14

13 Lei nº 13.655, de 25/04/2018 – Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 04/09/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), que traz disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público.





de seus servidores, nos mesmos moldes da Assembleia Legislativa (*estabilidade, enquadramento, progressão e aposentadoria*), e que os entendimentos, à época, eram de ser legítima a estabilização constitucional, mesmo com o aproveitamento de tempo de outro ente, destacando ser, também, legítimos os enquadramentos e progressões desses estabilizados em cargo efetivo, assim como a aposentadoria destes no regime próprio dos servidores públicos. A defesa ponderou, que o questionamento demasiadamente tardio não poderia alterar situação consolidada no tempo, ainda que inconstitucional, enfatizando que tais entendimentos, por parte do STJ e do TJMT, teriam mudado na segunda metade dos anos 2000, sendo que antes a jurisprudência era assente e aplicava-se o princípio da segurança jurídica, ainda que para atos inconstitucionais, a fim de mantê-los em vigor<sup>14</sup>.

19. Por fim, argumentou acerca da vedação da utilização da mudança posterior de orientação geral para que se declarem inválidas situações plenamente constituídas sob a orientação anterior (*art. 24, da LINDB*), entendendo não poder aplicar a mudança de jurisprudência para se declarar inconstitucionais atos praticados sob a vigência de entendimentos que os tolerava, arrematando seu entendimento citando o art. 26 da Lei nº 7.692/2002<sup>15</sup>, (*decadência quinquenal*), colacionando jurisprudências nesse sentido e afirmando<sup>16</sup>:

Nessa senda, não pode o mesmo Estado garantir um sentimento de estabilidade das situações jurídicas, gerando expectativa e confiança nas pessoas atingidas e, num outro momento, retirar esse direito abruptamente, após um enorme lapso temporal.

O Estado deve assumir sua omissão, ante sua INÉRCIA durante todo esse tempo!

14 Documento digital nº 126424/2021 – fls. 19/20

15 Lei nº 7.692/2002 - Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual

**Art. 26** O direito de a Administração Pública Estadual invalidar os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em 05 (cinco) anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má fé. (“Caput” do artigo com redação dada pela Lei nº 9.473, D.O. 06.12.2010)

16 Documento digital nº 126424/2021 – fls. 30/31





20. Vieram os autos para análise desta 6ª Secex.

21. É o relatório.

## ANÁLISE TÉCNICA

22. Ao analisar os autos constata-se que a então Secex de Previdência concluiu, em seu relatório preliminar<sup>17</sup>, pela concessão irregular da aposentadoria, em razão das ausências de efetividade (*provimento por meio de concurso público*) e de estabilidade constitucional (*cinco anos continuados de exercício, na promulgação da CF*).

23. A fundamentação de sua análise se deu, nos termos do art. 19 da ADCT e, ainda, com base em jurisprudências da época<sup>18</sup>, as quais asseguram apenas aos servidores efetivos o vínculo ao regime próprio e, por consequência, seu direito à aposentação pelo RPPS. A Secex registrou, ainda, a precariedade do vínculo, em razão do não preenchimento dos 5 anos ininterruptos no mesmo ente federado, colacionando trechos da ADI nº 5.111 RR<sup>19</sup>, da Resolução de Consulta desta Corte nº 22/2016<sup>20</sup> e jurisprudências nesse sentido, ressaltando os preceitos estabelecidos no ADCT.

24. Pois bem, antes de adentrar na análise técnica das manifestações apresentadas nos autos pela Procuradoria Geral da Assembleia e da conclusão da então Secex especializada, cumpre contextualizar o histórico funcional da servidora aposentada, conforme controle de vida funcional do órgão, bem como respectivos documentos<sup>21</sup> constantes deste processo.

25. A servidora ingressou no Legislativo Estadual em 1º/05/1984, admitida para exercer a função de agente administrativo legislativo, conforme Contrato de Trabalho a Título de Experiência<sup>22</sup>.

17 Documento digital nº 111847/2021

18 Documento digital nº 111847/2021 – fls. 4/5

19 ADI 5111 RR (Roraima) – STF declarou a inconstitucionalidade do artigo 3º, inciso I, parte final, da Lei Complementar nº 54, de 31/12/2001, por entender 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.

20 Resolução de Consulta nº 22/2016-TP – publicado no Diário Oficial de Contas nº 941, página 4, publicação em 30/08/2016

21 Documento digital nº 189557/2020 – Controle de Vida Funcional – fls. 08/19

22 Documento digital nº 189557/2020 – fls. 8 e 187/188





26. Importante registrar que a presente admissão se deu antes da promulgação da Constituição da República (*promulgada em 05/10/1988*) e da publicação da Emenda Constitucional nº 20/98 (*publicada em 15/12/1998*) e, nesse caso, esta Corte editou a Resolução de Consulta nº 15/2021-TP (*de 1º/12/2021*), reconhecendo que, até vigência dessa emenda, havia ausência de previsão constitucional acerca do regime previdenciário dos servidores públicos não efetivos, devendo ser observado a lei que instituiu o regime próprio estadual ou municipal.

27. A referida lei, neste caso, trata-se da Lei Estadual nº 4.491/82<sup>23</sup>, legislação essa que vinculou todos os servidores civis ou militares, da Administração Direta ou Indireta do Estado de Mato Grosso, nomeados, admitidos ou contratados, excluindo do regime apenas os empregados das Sociedades de Economia Mista, conforme art. 5<sup>o</sup><sup>24</sup> da lei.

28. A resolução citada, ainda responde que, a partir de 16/12/1998, os demais servidores não efetivos submetem-se obrigatoriamente ao RGPS, devendo ser reconhecido como tempo de vínculo legal com o RPPS de Mato Grosso o tempo de serviço não efetivo até 16/12/1998, com a respectiva emissão de CTC, ressaltando que o vínculo previdenciário decorre da CF/88 e da lei.

29. Ainda nesse tema, é importante registrar que esta Corte de Contas já havia se posicionado acerca do assunto, conforme Resolução de Consulta nº 22/2016-TP (*publicada em 30/08/2016*), onde se afirmou que somente aos servidores titulares de cargos efetivos é assegurado a possibilidade de filiação ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, porém, resguardando os servidores estabilizados pelo art. 19 do ADCT e não efetivos, já filiados ao RPPS há mais de 5 anos (*nos termos do art. 54 da Lei Federal nº 9.784/99*), ou por prazo decadencial maior previsto em norma local, cabendo a estes o direito de permanência no regime próprio, em homenagem ao princípio da segurança jurídica.

23 Lei nº 4.491, de publicada em 02/09/1982 - Consolida a Legislação básica do Instituto de Previdência do Estado de Mato Grosso - IPEMAT e dá outras providências.

24 Art. 5º São obrigatoriamente segurados todos os servidores civis e militares da Administração Pública Estadual, dos Poderes Legislativo e Judiciário, nomeados, admitidos ou contratados, excetuados os empregados das Sociedades de Economia Mista. ([Redação dada pela Lei nº 4784, D.O. de 26/11/1984](#))





30. Portanto, as referidas consultas (15/2021 e 22/2016) esclareceram que o vínculo dos servidores não efetivos era possível sob a égide da legislação estadual que assegurava essa condição e, também, foi resguardado o direito daqueles que já estavam filiados há mais de 5 anos, com fundamento no prazo decadencial.

31. No presente caso, a servidora foi submetida ao regime estatutário por meio da Ordem de Serviço – OS/MD nº 027/90<sup>25</sup>, conforme registro em sua ficha, de acordo com o disposto no art. 280, da Lei Complementar nº 04/1990<sup>26</sup>.

32. Após esses registros, cabe destacar que, a servidora durante sua vida funcional no órgão legislativo passou por nomeação, enquadramentos, elevações de classe e lotações diversas, conforme se vê em sua ficha funcional<sup>27</sup>.

33. E todos esses atos, como se vê nos autos, foram editados com base em normativas, decretos legislativos e Leis – *cita-se aqui os enquadramentos sob a égide das Leis: nº 4.828/1985 e nº 5.082/1986, Resolução nº 01/88, Decreto Legislativo nº 2.730/1992 e Lei nº 7.860/2002*<sup>28</sup>, bem como se observa que seus direitos inerentes ao exercício do cargo foram reconhecidos e assegurados - *adicionais de tempo de serviço, averbações, reajustes, revisões, férias, licenças, progressões e recomposições de perdas salariais*, conforme se vê em sua ficha funcional.

34. Cabe aqui registrar, que a servidora faz parte do Quadro Suplementar da Assembleia, previsto no anexo único, do Decreto Legislativo nº 2.878, de 16/02/1995, conforme processo<sup>29</sup>, cujo o parecer da Procuradoria foi favorável à inclusão da servidora no quadro suplementar, previsto no referido decreto.

25 Documento digital nº 189557/2020 – fl. 09 (registro em ficha funcional – datado de 29/11/1990)

26 **Lei Complementar nº 04/1990** – publicada em 15/10/1990 - Dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos da Administração Direta, das Autarquias e das Fundações Públicas Estaduais.

**Art. 280** Ficam submetidos ao regime jurídico desta lei complementar, os servidores dos Poderes do Estado da Administração Direta, das Autarquias e Fundações criadas e mantidas pelo Estado de Mato Grosso, regidos pelo Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado, de que trata a Lei nº 1.638, de 28 de outubro de 1961, ou pela Consolidação das Leis do Trabalho-CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, exceto os contratados por prazo determinado, conforme o disposto nesta lei complementar.

§ 2º Os empregos ocupados pelos servidores incluídos no regime estatutário ficam transformados em cargos, na data da publicação desta lei complementar.

27 Documento digital nº 189557/2020 – fls. 08/18

28 **Lei nº 7.860/2002** - Dispõe sobre a Reforma Administrativa da Assembléia Legislativa do Estado de Mato Grosso, implantando nova Estrutura Organizacional, instituindo Plano de Cargos, Carreiras e Salários e dando providências correlatas.

29 Documento digital nº 189557/2020 – fls. 160/170 e 171/173 (Parecer)





35. O Quadro Suplementar foi criado na estrutura organizacional da Assembleia Legislativa, sob Regime Estatutário, constituído pelos servidores, à época, ocupantes de cargos de carreira, que preenchessem pelo menos um dos critérios estabelecidos no Decreto<sup>30</sup>. A inclusão da servidora ao Quadro Suplementar se deu pelo Ato nº 038/96<sup>31</sup>.

36. Importante registrar que, o Decreto Legislativo nº 2.878/1995 (*que criou o quadro suplementar*), foi revogado pela Lei nº 7.099/1998<sup>32</sup>, porém, mantendo na estrutura esse quadro suplementar, conforme se vê em seu art. 17, que assim dispôs:

*“Art. 17 Fica mantido, na estrutura organizacional da Assembleia Legislativa, o Quadro Suplementar, sob regime Estatutário constituído de servidores que prestam serviços essenciais à Casa que serão regulamentados através de Resolução da Mesa Diretora (promulgado – D.O. 29.06.99.). (Vigente a partir de 29/06/1999)*

37. Em 04/11/2003, com base na Lei nº 7.860/2002<sup>33</sup> (*nos termos do art. 51*), a servidora foi enquadrada, a partir de 1º/02/2003, no cargo de Técnico Legislativo de Nível Médio, conforme Ato nº 598/03<sup>34</sup>.

38. Por esses dados, extraídos dos autos, constata-se que a servidora ao ser aposentada<sup>35</sup> em 2018, contava com mais de 33 anos de efetivo exercício no serviço público, sendo todos prestados ao Legislativo Estadual<sup>36</sup>, passando-se mais de 28 anos de seu enquadramento em cargo público (**oficial legislativo – OS/MD/027/90**), mais de 22 anos após sua inclusão no quadro suplementar (**Ato nº 038/96**) e mais de 15 anos, de seu enquadramento no cargo em que se aposentou (**técnico legislativo de nível médio - Ato nº 598/03**), este último, realizado com base na Lei nº 7.860/2002 (**PCCS**), conforme registros dos autos e demais informações constantes do quadro abaixo, que apresentam os requisitos legais e temporais do ato aposentatório:

30 Documento digital nº 189557/2020 – fls. 156/159

31 Documento digital nº 189557/2020 - fl. 174 e 175

32 Lei nº 7.099, de 30/12/1998 – Dispõe sobre a estrutura organizacional da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso e dá outras providências.

33 Lei Estadual nº 7860/2002, DOE de 28/02/2003 - Dispõe sobre a Reforma Administrativa da Assembléia Legislativa do Estado de Mato Grosso, implantando nova Estrutura Organizacional, instituindo Plano de Cargos, Carreiras e Salários e dando providências correlatas.

34 Documento digital nº 189557/2020 – fl. 12 (04/11/2003) e fls. 179/180 – Ato nº 598, publicado no Diário Oficial do Estado de Mato Grosso, de 12/12/2003, página 22

35 Documento digital nº 189557/2020 – fls. 05/07

36 Documento digital nº 189557/2020 – fls. 189/190





<b>Sra. DIONE MACEDO</b>	<b>Cargo: Técnico Legislativo de Nível Médio</b>
<b>ATO Nº 136/2018 – documento digital nº 189557/2020 – fls. 05/07 – publicado no Diário Oficial Eletrônico da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, edição nº 302, de 30/05/2018</b>	<b>Fundamento legal: Art. 3º, incisos I, II, III e parágrafo único da Emenda Constitucional nº 47/2005, art. 145 da Constituição Estadual c/c arts. 58; 213, inciso III, alínea “a”, 215 e 216, todos da Lei Complementar nº 04/1990, Lei 7.860/2002 (PCCS) e suas alterações</b>
<b>Idade na data do requerimento de aposentadoria (identidade – fls. 03/04, doc. Digital 189557/2020) nascida em 25/02/1962 *redução – regra do inciso III, art. 3º da EC nº 45/2003</b>	<b>55 anos na data do requerimento de aposentadoria (06/04/2017) – vide fls. 02 e 199</b>
<b>Tempo total de Contribuição (CTC – fls. 190 – doc. digital nº 189557/2020)</b>	<b>33 anos, 01 mês e 06 dias</b>
<b>Tempo de Efetivo Exercício no Serviço Público – fl. 190, (doc. Digital nº 189557/2020)</b>	<b>33 anos, 01 mês e 06 dias</b>
<b>Tempo de serviço na carreira e no cargo - Poder Legislativo – fls. (doc. Digital nº 189557/2020)</b>	<b>15 anos</b>
<b>Planilha de Cálculo de Proventos (fl. 191) e Demonstrativo de Pagamento (fl. 192), documento digital nº 189557/2020</b>	<b>R\$ 11.199,85</b>
<b>Parecer nº 113/2018, da Procuradoria Geral - documento digital nº 189557/2020, fls. 193/219</b>	<b>pela concessão, com proventos integrais – vide conclusão fl. 219</b>
<b>Parecer Técnico nº 009/18-SCI, da Secretaria de Controle Interno – documento digital nº 189557/2020 – fls. 222/232 – no mesmo sentido do parecer nº 113/2018, da Procuradoria Geral</b>	<b>Pela concessão de aposentadoria por tempo de contribuição com proventos integrais (vide fl. 232)</b>

39. Importante ressaltar que, todos esses requisitos apresentados, além da anuência da Administração durante esses anos, não houve no período transcorrido qualquer manifestação no sentido de impugnar sua permanência no Legislativo Estadual.

40. O Parecer da Procuradoria reconhece a condição da servidora - *não ser efetiva e nem estabilizada (art. 19, ADCT)*, também reconhece, que seu direito à aposentadoria pelo Regime Próprio do Legislativo deve ser assegurado, com base na convalidação de seu vínculo funcional, em razão da inércia da administração pública e tendo por fundamento os princípios da dignidade humana, segurança jurídica, confiança legítima, boa fé, e outros<sup>37</sup>.

37 Documento digital nº 189557/2020 – fls. 200/201





41. A Procuradoria Geral esclarece que a servidora é integrante do quadro suplementar, criado com a finalidade de estabilizar servidores que exerciam suas funções na Assembleia Legislativa, mas que não haviam sido submetidos a concurso público e tampouco satisfaziam os critérios da estabilização extraordinária prevista no art. 19 do ADCT<sup>38</sup>.

42. Dessa forma, observa-se que o vínculo precário de sua contratação foi sofrendo alterações no decorrer dos anos, por intermédio de atos administrativos com *status* de natureza efetiva, a exemplo os enquadramentos com fundamentos em leis e decretos, todos tendo a anuência da Administração, bem como pela sua permanência no serviço público. E como bem asseverou a Procuradoria, ***“manifestou-se claramente por sua continuidade ao editar o Decreto Legislativo nº 2.878/95, infundindo no servidor o sentimento de que tal situação se encontrava albergada na legalidade.”***

43. Assim, a precariedade que existia foi sendo suplantada por esses atos decorrentes das transformações estruturais do órgão até se alcançar o cumprimento dos requisitos temporais e legais, necessários ao direito à aposentadoria, inclusive alcançando o direito quanto à paridade, conforme Resolução de Consulta nº 12/2022-TP<sup>39</sup>, que modulou seus efeitos, para que a aplicação do entendimento passe a vigorar da publicação (11/07/2022).

44. Sendo assim, tem-se nos autos a conclusão técnica preliminar, que apontou a concessão irregular da aposentadoria<sup>40</sup>, não adentrando na análise dos requisitos aposentatórios (*legais e temporais*).

45. De outro lado, tem-se as argumentações, justificativas e ponderações da Assembleia Legislativa, por intermédio de sua procuradoria<sup>41</sup>.

38 Documento digital nº 189557/2020 – fls. 200/202

39 Resolução de Consulta nº 12/2022-TP, publicada em 11/07/2022, no Diário Oficial de Contas,

**II)** no mérito, **aprovar** a ementa de resolução e **responder** ao consulente que: **a)** A decisão proferida pelo STF na ADI nº 5111/2018 - RR não tem efeito erga omnes e não vincula todos os entes federados; **e, b)** A concessão das aposentadorias dos servidores estabilizados e não efetivos, não dá direito a paridade; **e, III)** modular os efeitos da presente decisão, para que a aplicação do entendimento passe a vigorar da publicação da presente consulta.

40 Documento digital nº 111847/2021 – vide conclusão fl. 6

41 Documentos digitais nºs 189557/2020 (fls. 193/219) e 126424/2021, ambos pareceres da Procuradoria Geral





46. Pelo contexto do que se apresentou nos autos, observa-se que a jurisprudência e a legislação acerca do assunto foi sendo alterada durante os anos, e assim, os posicionamentos dos tribunais foram sofrendo reflexos de acordo com a dinâmica social de situações consolidadas no tempo e de casos concretos postos sobre uma perspectiva mais humanizada, racional, valorativa e estabilizadora.

47. Nesse contexto é importante reconhecer a evolução do Direito e analisar a relação jurídica aqui trazida, sob uma perspectiva atual, a qual tem sido influenciada pelo Constitucionalismo Pós-Positivista, causando reflexos na edição de novos instrumentos legais – *a exemplo a LINDB, a Lei de Prescrição, Decadência, a introdução e confirmação de novos princípios constitucionais, a edição da Lei Complementar nº 752/2022*<sup>42</sup>, o reconhecimento do ser humano como postulado fundamental da ordem constitucional, entendimentos jurisprudenciais atuais e por fim, recente decisão do Tribunal de Justiça de Mato Grosso, no âmbito de Ação Direta de Inconstitucionalidade, a qual, também, reflete na matéria.

48. Portanto, o caso concreto em análise carece ser ponderado sob vários aspectos, os quais, em razão do tempo e dos direitos fundamentais envolvidos, vão além da ilegalidade apontada (*ausência de efetividade e de estabilidade constitucional*), fazendo-se operar a prevalência do princípio da segurança jurídica sobre o princípio da legalidade estrita, tendo por respaldo princípios como, o da dignidade humana, proporcionalidade, existindo ainda, outros subprincípios e valores a serem sopesados, como a boa-fé objetiva (*crença e confiança gerada*), direitos inerentes ao exercício laborado, justiça e prudência.

49. Por todas essas ponderações, considerando ainda, a boa-fé na relação jurídica criada, bem como, a demonstração do cumprimento dos requisitos previdenciários (*legais e temporais*), entende-se que a situação fática aqui posta já teria se consolidado pelo próprio transcurso do tempo, impedindo assim, eventuais sanções do órgão legislativo em razão do alcance da decadência<sup>43</sup>.

42 Lei Complementar nº 752, de 19/12/2022 Código de Processo de Controle Externo do Estado de Mato Grosso, Diário Oficial nº 28.398 (edição extra) – *Obs.: entra em vigor 6 (seis) meses após sua publicação oficial, nos termos do art. 92*

43 **Lei Estadual nº 7.692/2002 (art. 26, §§ 1º e 2º), alterada pela Lei nº 9.473/2010** – “**Art. 26** O direito de a Administração Pública Estadual invalidar os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os





50. Por esse prisma, considerando a anuência da Administração, bem como a boa-fé da servidora, questionar atos ocorridos há mais de trinta anos e, que desconsidere os efeitos do labor desenvolvido durante todo esse período, seria desconsiderar a relação jurídica criada e, ainda, penalizá-la pela inércia ou por uma decisão tardia da Administração, ofendendo assim o princípio da segurança jurídica.

51. No presente caso, a Assembleia reconhece a decadência para o exercício de sua autotutela administrativa<sup>44</sup>, reconhece, também, o lapso e a inércia de décadas sem a oposição do Estado<sup>45</sup>, consolidando a situação jurídica existente.

52. A Assembleia Legislativa reconhece que, não há como negar a concessão do benefício a servidora após mais de 30 anos, sob o fundamento de que seu ingresso teria se dado sem a observância do concurso público<sup>46</sup>, e alerta os possíveis desdobramentos e reflexos sociais, financeiros e emocionais, que teria se acaso perdesse sua aposentadoria<sup>47</sup>.

53. Por todo o exposto, conclui-se que os atos e a legislação que embasou a aposentadoria gozam da presunção de legitimidade e de constitucionalidade, os quais acrescidos ao tempo decorrido no exercício das atividades, depreende-se que tenham alcançado os demais direitos naturais inerentes à aposentadoria, cumprindo assim os requisitos previdenciários de aposentação, conforme quadro do tópico 38.

54. É importante registrar que, a Procuradoria da Assembleia Legislativa tem reconhecido essas questões relacionadas à estabilização extraordinária e ascensão, recorrendo-se em suas manifestações, à consolidação dos atos - *embasados nos princípios da segurança jurídica, boa-fé objetiva, proporcionalidade, legítima expectativa, equidade, solidariedade, proteção à confiança e, principalmente, o princípio fundamental da dignidade humana* -, ressalta-se aqui, que são princípios cada vez mais destacados<sup>48</sup>, demonstrando que seus valores ingressaram no sistema jurídico, contribuindo para a

destinatários decaem em 05 (cinco) anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovado má-fé.”

44 Documento digital nº 126424/2021 – fls. 21/22

45 Documento digital nº 126424/2021 – fl. 2

46 Documento digital nº 189557/2020 – fl. 218

47 Documento digital nº 126424/2021 – fls. 13/14

48 Vide Regimento Interno do TCE/MT – art. 69 e incisos (Resolução Normativa nº 16/2021)





parametrização de medidas sensatas, coerentes, proporcionais e que considere situações juridicamente constituídas, sopesando ainda, seus possíveis reflexos.

55. Destaca-se, por fim, a Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI<sup>49</sup>, recentemente julgada pelo Tribunal de Justiça de Mato Grosso, que ponderou situações jurídicas já consolidadas por longos anos, avaliando-as sob ótica dos princípios, como o da boa-fé, segurança jurídica, da confiança antes adquirida, isonomia e da não surpresa e, ao final, modulou os efeitos da declaração, cujo o trecho da Ementa assim dispõe:

***... Nos termos do entendimento do Supremo Tribunal Federal, modulam-se os efeitos da declaração, para que sejam ressaltados aqueles agentes que, até a data de publicação do acórdão deste julgamento, já estejam aposentados ou tenham preenchido os requisitos para a aposentadoria sob o regime próprio de previdência do Estado de Mato Grosso, exclusivamente para efeito de aposentadoria.***

56. Em suma, a decisão retro, de forma técnica e ponderada, preservou o direito de pessoas que se encontram em situações consolidadas – *aposentadas ou que já preenchem os requisitos para aposentar* -, vinculadas ao regime próprio de previdência contribuindo por longos períodos, ainda que não tenham ingressado por intermédio do concurso público.

57. Desta forma, considerando que a decisão do TJ/MT, modulou os efeitos da declaração de inconstitucionalidade, mitigando os efeitos de situações fáticas consolidadas no tempo, por erro da própria administração, assegurando aos aposentados ou os que tenham alcançado requisitos para tanto, depreende-se que maiores digressões não se fazem necessárias.

58. Pelo exposto, considerando o cumprimento do tempo de serviço prestado pela servidora<sup>50</sup>, bem como as argumentações e ponderações trazidas a luz dos princípios constitucionais e legais, principalmente o da dignidade da pessoa humana, boa-

49 ADI nº 1015626-30.2021.8.11.000 – julgou procedente a ação direta de inconstitucionalidade para declarar a inconstitucionalidade do art. 140-G, da Constituição do Estado de Mato Grosso, acrescido pela Emenda Constitucional nº 98/2021, declarando por arrastamento, a Lei Complementar nº 560/2014 (art. 2º, inciso I) - cujo Acórdão foi disponibilizado em 14/09/2022, no Diário de Justiça Eletrônico Nacional – DJEN (CNJ), com data de publicação em 15/09/2022 –

50 Documento digital nº 234640/2020 – fls. 157/158 (CTC)





fé e segurança jurídica, considerando por fim, a decisão proferida pelo Egrégio Tribunal de Justiça de Mato Grosso, no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade citada, **sugere-se ao Eminentíssimo Relator**, considerando a LINDB<sup>51</sup> em seus arts. 20 a 30, bem como o decreto que a regulamenta<sup>52</sup> e, nos termos do art. 211, inciso II<sup>53</sup> c/c art. 69, incisos V, IX e X<sup>54</sup> do Regimento Interno do TCE/MT, **o registro da presente aposentadoria, com base na documentação acostada aos autos.**

59. É a informação técnica.

6ª Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, 29 de março de 2023.

**Glauber Tocantins**  
Técnico de Controle Público Externo

51 Lei de Introdução Às Normas do Direito Brasileiro – Lei nº 12.376/2010 (alterou o Decreto-Lei nº 4.657 de 1942)

52 **Decreto nº 9.830**, de 10/06/2019 – Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 04/09/1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro.

53 **Art. 211** O Tribunal de Contas apreciará, para fins de controle e registro, a legalidade dos atos de:

**II** – concessão de aposentadoria, reforma, transferência para reserva e pensão, bem como atos de anulação e revisões que importem alteração do fundamento legal da concessão inicial ou fixação de proventos.

54 **Art. 69** Nos processos de competência do Tribunal de Contas serão observados, dentre outros, os seguintes princípios: **V**- boa-fé processual; **IX**- razoabilidade e proporcionalidade e **X**- dignidade da pessoa humana.





## DESPACHO

Excelentíssimo Conselheiro,

Em cumprimento ao disposto no artigo 100<sup>55</sup>, do Regimento Interno do TCE - Resolução Normativa nº 16/2021, e, considerando que o relatório técnico foi elaborado em sintonia com as disposições legais, ratificam-se as informações constantes nos autos.

É a informação.

6ª Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, em Cuiabá-MT, 29 de março de 2023.

(assinado digitalmente)  
**Valdir Cereali**  
**Auditor Público Externo**  
**Supervisor**  
**Secretário da 6ª Secretaria de Controle Externo**

**De acordo,**

(assinado digitalmente)  
**Edson Reis de Souza**  
**Auditor Público Externo**  
**Secretário da 6ª Secretaria de Controle Externo**

55 Art. 100 Depois de distribuídos e encaminhados à unidade competente, os processos serão instruídos nos prazos e formas definidos em atos normativos e neste Regimento Interno.

