



PROCESSO Nº	21.601-1/2020
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 224/2020**<sup>1</sup>, que concedeu aposentadoria voluntária, por tempo de contribuição, à Sra. **MARIA STAEL GARCIA RODRIGUES**, servidora nomeada em caráter efetivo no cargo de carreira de Procuradora Legislativa, 1ª Categoria, com proventos integrais, da Assembleia Legislativa de Mato Grosso, 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 02/10/2020<sup>2</sup>.

2. A então Secretaria de Controle Externo – Secex de Previdência elaborou o Relatório Técnico Preliminar<sup>3</sup>, em 16/10/2020, cujo a conclusão preliminar propôs a citação do gestor para esclarecimentos em razão do apontamento assim descrito:

**1) LB15 RPPS\_GRAVE\_15. Ocorrência de irregularidades no processo de concessão de benefícios previdenciários (Legislação do MPS; legislação específica do ente).**

*1.1) Concessão irregular de aposentadoria à srª MARIA STAEL GARCIA RODRIGUES (Ato 224/2020), visto a ausência de efetividade (provimento por meio de concurso público) e da estabilidade prevista no art.19 do ADCT da Constituição Federal. - Tópico - 1.1. Ingresso no serviço público*

1 Documento digital nº 225274/2020 – fls. 06 e 07 (publicado no Diário Oficial Eletrônico da AL-MT de 31/03/2020, edição nº 706, página 3)

2 Documento digital nº 225274/2020 – protocolo 216011/2020

3 Documento digital nº 235312/2020 – conclusão fl. 8





3. A Secex fundamentou seu apontamento considerando a ausência de efetividade (*provimento via concurso público*) e de estabilidade constitucional, esta em razão da admissão<sup>4</sup> da servidora ter ocorrido em cargo comissionado, permanecendo até seu enquadramento, em 1º/09/1994, no cargo de Técnico de Apoio Legislativo - Advogada, vindo a ser estabilizada no serviço público em 16/11/1995, e assim, teria contrariado o disposto no art. 19<sup>5</sup> do do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT.

4. A Secex registrou em seu relatório 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.

5. A análise técnica trouxe trechos do voto da ADI 5111 RR<sup>6</sup> e de entendimentos jurisprudenciais, os quais, em suma, ratificam a exclusividade de participação no regime próprio de previdência como prerrogativa de agentes públicos detentores de cargos efetivos (*aprovados em concurso*), considerando a efetividade como requisito para filiação e a consequente assunção do benefício previdenciário, entendendo, não alcançar a extensão desse direito aos servidores não estáveis.

6. A análise enfatizou que, o mérito a ser analisado nos autos seria o direito do servidor pertencer e receber o benefício previdenciário pelo regime próprio, ressaltando que a modulação dos efeitos da decisão da ADI 5111 teria ressaltado apenas os estabilizados que já estivessem aposentados até 03/12/2018.

7. A Secex finalizou sua análise entendendo ser a concessão da estabilidade incompatível com o exercício do cargo em comissão, posto que teria contrariado o § 2º do art. 19 do ADCT, sugerindo, ao final, a citação do gestor para manifestação acerca da

<sup>4</sup> Documento digital nº 235312/2020 – fl. 4

<sup>5</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.

<sup>6</sup> Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 5111 RR – Roraima, A decisão de julgamento foi publicada no DJE e no DOU em 17/12/2018, tendo a ata de julgamento da ADI sido republicada no DJE nº 226, de 24 de outubro de 2018.





análise técnica.

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, após o vencimento dos prazos<sup>10</sup> e notificação reiterada<sup>11</sup>, apresentou defesa<sup>12</sup>, por intermédio da Procuradoria Geral da Assembleia Legislativa.

10. A Procuradoria Geral, em sua manifestação, em suma, ponderou que a situação em exame consiste em um verdadeiro fato/problema social, pois, o questionamento do não preenchimento dos requisitos constitucionais se apresenta após o transcurso de um longo período, com situações jurídicas e fáticas consolidadas, devendo o ato ser preservado em razão da segurança jurídica, da boa-fé objetiva, da proporcionalidade, do prazo decandencial (art. 26, *Lei nº 7.692/2002*) e da jurisprudência consolidada no Supremo Tribunal Federal.

11. A manifestação trouxe entendimentos já consolidados acerca da possibilidade do servidor não efetivo, mas estabilizado com base no art. 19 do ADCT, fazer parte do regime geral de previdência (*Parecer GM nº 30/2002 – que entendeu que a vinculação ao RPPS independeria da condição de efetividade*), entendendo não ser razoável pensar num servidor inferiorizado, extirpado de um direito comum aos demais. A defesa argumentou pela manutenção da situação jurídica da servidora em razão de sua estabilização, da segurança jurídica, da isonomia imposta à Administração Pública e da sua permanência no regime, gerando a legítima expectativa do exercício dos direitos inerentes ao mesmo, inclusive para fins de aposentação.

12. A Procuradoria Geral manifestou acerca da necessidade da flexibilização dos princípios da legalidade e da supremacia do interesse público em prol

7 Documento digital nº 235313/2020

8 Documento digital nº 235314/2020

9 Documentos digitais nºs **244203/2020** – 244204/2020 e 244814/2020

10 Documentos digitais nºs 263916/2020 e 2671/2021

11 Documentos digitais nºs **266726/2020** – 266727/2020 e 266814/2020

12 Documentos digitais nºs 64187/2021 e 64188/2021





do princípio da dignidade humana, teceu considerações acerca do princípio da proporcionalidade (*equidade, justiça, bom senso, prudência, moderação, justa medida e proibição de excesso*). E ponderou, quanto a proporcionalidade, em sentido estrito, a existência de um saldo positivo de vantagens em relação às desvantagens para a resolução do caso concreto, ponderando ainda, a adequação em sua resolução (*se o meio escolhido é idôneo, hígido ou apto para obter o fim almejado*) e a necessidade (*dentre os meios adequados disponíveis, o meio menos ofensivo ao direito fundamental preterido*). A defesa referendou os princípios trazidos na Lei 9.784/1999<sup>13</sup>, ressaltando a boa-fé da servidora, a segurança jurídica e a força normativa dos princípios.

13. A Procuradoria em seu arrazoado também enfatizou o prazo decadencial (*Lei nº 7.692/2002*<sup>14</sup>), e ressaltou o posicionamento do STF, que tem garantido, por meio de modulação de efeitos, o direito à aposentadoria daqueles que já preencheram os requisitos. Trouxe considerações referentes aos valores fundamentais da ordem jurídica e aos princípios que reconhecem o ser humano como postulado fundamental da ordem constitucional, destacando princípios, subprincípios e valores outros, dentre eles: isonomia, equidade, força normativa dos princípios, bom senso, prudência, moderação, justa medida, proibição de excesso, juízo de ponderação e proteção da confiança das pessoas nas condutas praticadas pelo Poder Público.

14. A defesa trouxe, jurisprudências que asseguram a convalidação de vínculos funcionais de contratações exercidas por longos e consecutivos anos, mesmo com a inobservância ao princípio do concurso público, assegurados pelos princípios da segurança jurídica, da boa-fé e da dignidade da pessoa humana. E, ao final, ponderou acerca da irregularidade apontada pela Secex de Previdência, afirmando que, a investidura no cargo público e a estabilização foram materializadas na boa-fé, com consubstanciação na doutrina e jurisprudência existente na época da ocorrência dos fatos descritos, não havendo se falar em responsabilização dos agentes públicos,

13 Lei nº 9.784/1999 – Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

14 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)





requerendo, o acolhimento das justificativas e, por consequência, o registro da aposentadoria.

15. Vieram os autos à análise desta 6ª Secex.

16. É o relatório.

## ANÁLISE TÉCNICA

17. Ao analisar os autos constata-se que a então Secex de Previdência concluiu, em seu relatório preliminar<sup>15</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 data da promulgação da CF*), considerando ainda, a incompatibilidade da estabilidade concedida com o exercício de cargo em comissão, contrariando, em seu entendimento, o § 2º, do art. 19 do ADCT.

18. A fundamentação de sua análise técnica se deu, nos termos do art. 19 da ADCT e, ainda, com base em jurisprudências da época, as quais asseguram apenas aos servidores efetivos o vínculo ao regime próprio e, por consequência, seu direito à aposentação no RPPS.

19. Pois bem, antes de adentrar na análise técnica da manifestação apresentada nos autos pela Procuradoria Geral da Assembleia e do relatório preliminar da então Secex especializada, cumpre contextualizar o histórico funcional da servidora aposentada, conforme seu controle de vida funcional e respectivos documentos<sup>16</sup> constantes deste processo.

20. A servidora ingressou no Legislativo Estadual em 1º/02/1983, admitida

15 Documento digital nº 235312/2020 – vide fls. 7 e 8

16 Documento digital nº 225274/2020 – Controle de Vida Funcional – fls. 08/20





para exercer o cargo em comissão de Chefe de Gabinete da 2ª Secretaria, conforme Ato nº 123/83<sup>17</sup>, publicado no Diário Oficial do Estado de 17/02/1983, página 4.

21. Importante registrar que essa admissão se deu antes da promulgação da Constituição da República (05/10/1988) e da publicação da Emenda Constitucional nº 20/98 (*publicada em 15/12/1998*), e ainda, antes desses eventos, a servidora foi enquadrada no cargo de técnico de apoio legislativo – advogado<sup>18</sup> e, também, declarada estável<sup>19</sup> pela Assembleia Legislativa, conforme Ato nº 1.308/95, oriundo do processo nº 441/95, de 09/06/1995.

22. Registra-se, também, que a Procuradoria Geral em sua manifestação, reconhece, não só a estabilidade da servidora, como também, a legalidade de sucessivas manifestações da Administração a favor de sua permanência nos quadros da Casa, assim como, a convalidação de seu vínculo funcional por inércia da Administração Pública, conferindo-lhe a efetividade com fundamento no valor supremo da dignidade humana<sup>20</sup>.

23. A Assembleia reconhece a nomeação da servidora para o cargo em comissão (1º/02/1983), sob regime estatutário, inclusive faz a distinção entre os regimes previdenciários, reconhecendo também, não ter como enquadrá-la, no regime destinado a servidores com vínculo temporário após quase 37 anos de recolhimentos e serviços prestados<sup>21</sup>.

24. A Procuradoria destaca normas infraconstitucionais que passaram a admitir a vinculação dos estabilizados excepcionais ao regime previdenciário especial, citando a Orientação Normativa nº 02/2009 do Ministério da Previdência Social – MPS, o Parecer GM nº 30/2002 (*que prevê a possibilidade de filiação desde que regido pelo estatuto dos servidores do respectivo ente*). E também, enfatiza os princípios/subprincípios, como os da proporcionalidade, razoabilidade, proteção da confiança, segurança jurídica, boa-fé objetiva, solidariedade social, equilíbrio atuarial e

17 Documento digital nº 225274/2020 – fls. 8 e 97/98

18 Documento digital nº 225274/2020 – fl. 81 – Ato nº 543/MD/94, de 30/08/1994, publicado em 17/10/1994

19 Documento digital nº 225274/2020 - fls. 87/88 – Ato nº 1.308/95, publicado no Diário Oficial do Estado de 22/11/1995, pág. 11

20 Documento digital nº 225274/2020 – Parecer nº 015/2020 da Procuradoria Geral - fls. 110/111 e 114

21 Documento digital nº 225274/2020 – Parecer nº 015/2020 da Procuradoria Geral - fls. 112, 131







financeiro, e a crença no comportamento assumido pela Administração Pública.

25. Acerca desse tema, o TCE-MT editou a Resolução de Consulta nº 15/2021-TP (*de 1º/12/2021*), reconhecendo que até a vigência da Emenda Constitucional nº 20/1998 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.

26. A referida lei, neste caso, trata-se da Lei Estadual nº 4.491/82<sup>22</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 seu art. 5º<sup>23</sup>.

27. 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.

28. Também se faz 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 os 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.

22 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.

23 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](#))





29. Portanto, as referidas consultas 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.

30. No presente caso, a servidora foi submetida ao regime estatutário, logo no seu ingresso no Legislativo Estadual, conforme registros nos autos<sup>24</sup> e foi reequadrada com base na Lei Estadual nº 7.504/01<sup>25</sup>, de acordo com o Ato nº 1.174/01<sup>26</sup>, a partir de 1º/10/2001, no cargo de Procurador Legislativo.

31. Após esses registros, cabe destacar que, a servidora durante sua vida funcional no órgão legislativo passou por diversas nomeações, enquadramentos, promoções e designações para exercer funções e cargos, conforme se vê em sua ficha funcional.

32. E todos esses eventos, como se vê nos autos, foram editados com base em normativas, decretos legislativos e Leis – *cita-se aqui a Lei nº 7.860/2002*<sup>27</sup>, conforme atos e portarias constantes do processo, a exemplo: **Ato nº 782/93**, de 14/12/93 – *enquadrou no cargo de Técnico de Ciências Jurídicas e Sociais*; **Ato nº 543/MD/94**, de 1º/09/1994 – *enquadrou no cargo de Técnico de Apoio Legislativo – Advogado*; **Ato nº 1.174/2001** – *reequadrado no cargo de Procurador Legislativo, 2ª Categoria (Lei nº 7.504/2001)*; **Ato nº 517/2003** – *promoveu ao cargo de Procurador Legislativo (1ª Categoria)* e **Ato nº 600/03** – *enquadrou no cargo de Procurador Legislativo (com base na Lei nº 7.860/2002)*, bem como teve os direitos inerentes ao exercício desses cargos reconhecidos e assegurados – *em adicionais de tempo de serviço, averbações, reajustes, revisões, férias, licenças, progressões, recomposições de perdas salariais*, conforme se vê em sua ficha funcional e respectivos documentos constantes deste processo<sup>28</sup>.

24 Documento digital nº 225274/2020 – fls. 112, 113, 131

25 **Lei nº 7.504/2001** - *Dispõe sobre a criação, competência e organização da Procuradoria-Geral da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso e dá outras providências. Publicada em 21/09/2001*

26 Documento digital nº 225274/2020 – fl. 92 – publicado no Diário Oficial do Estado de 23/10/2001, página 21

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

28 Documento digital nº 225274/2020 – fls. 8/20; 41/45; 75/77; 80/81; 92 e 93/94







33. Ainda sobre o histórico funcional da servidora, cabe registrar, que foi assentado em sua Certidão de Tempo de Contribuição - CTC<sup>29</sup>, a averbação de tempo de serviço prestado ao Tribunal de Justiça de Mato Grosso, no cargo de Conciliador, exercido no Conselho da Supervisão dos Juizados (*período de 27/02/1997 a 25/02/1999*), conforme Certidão do TJ-MT<sup>30</sup>.

34. Com relação a essa averbação<sup>31</sup>, em consulta aos autos, constata-se, no histórico funcional da servidora, que nesse mesmo período, foi concedido licença para tratar de interesses particulares, por 02 (dois) anos, a partir de 27/02/1997, nos termos da Lei Complementar nº 04/1990, conforme processo nº 061/1997<sup>32</sup>.

35. O referido processo (061/1997), que teria subsidiado a concessão do Ato dessa licença – Ato nº 795/1997 -, não foi encontrado nos arquivos da Secretaria de Gestão de Pessoas, conforme Certidão<sup>33</sup> do órgão.

36. Neste caso, considerando que os atos – *licença e averbação* – se deram há mais de 20 (vinte) anos, e ainda, à época o Conselho Nacional de Justiça previa a possibilidade de acumulação de cargos, desde que fosse voluntário e em horário compatível<sup>34</sup> e, considerando a boa-fé, entende-se que eventuais questionamentos acerca de possíveis vícios estejam suplantados, seja pela justificativa da ausência documental, como pelo lapso temporal que teria alcançado a decadência administrativa<sup>35</sup>.

37. Registra-se ainda, uma interrupção no vínculo da servidora, conforme relata a Procuradoria Geral, que esclareceu o erro da Administração nessa interrupção, (*março/93 a dez/93*), na medida que já fazia parte do quadro de servidores do Legislativo Estadual<sup>36</sup>.

29 Documento digital nº 225274/2020 – CTC Certidão de Tempo de Contribuição da ALMT– fl. 100

30 Documento digital nº 225274/2020 - fls. 101/102 CTC da Secretaria do Tribunal de Justiça nº 102/99/DRH

31 Documento digital nº 225274/2020 – fl. 13, data: 20/07/1999 – PORT. Nº 116/1999 (registro no histórico de vida funcional)

32 Documento digital nº 225274/2020 – fl. 12, data: 09/05/1997 – Ato nº 795/1997 (registro no histórico de vida funcional)

33 Documento digital nº 225274/2020 – fls. 90/91 (Certidão da Secretaria de Gestão de Pessoas)

34 *Consulta feita pelo TJ Paraíba, em PP - Pedido de Providências 1.070, julgado em 08/05/2007*

35 Lei nº 7.692/2002 - 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. (Redação dada pela Lei nº 9473/2010) § 1º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento. § 2º Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida da autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato. (grifo nosso)*

36 Parecer nº 015/2020 – vide fls. 107/108 e 110/111





38. Desta forma, feito esses registros, e reconhecendo que a revisão feita à época, se embasou no Poder de Autotutela da Administração e, ainda, com base nas Súmulas 346 e 473 do STF, segue-se a análise quanto aos demais requisitos.

39. Pelas informações extraídas dos autos, constata-se que a servidora ao ser aposentada<sup>37</sup> em 2020, contava com mais de 34 anos de efetivo exercício no serviço público e, desses, mais de 32 anos prestados ao Legislativo Estadual<sup>38</sup>, passando-se mais de 20 anos após sua estabilização e mais de 21 anos, na carreira e no cargo superior, enquadrada com base nas Leis nº 7.504/2001<sup>39</sup> e 7.860/2002 (PCCS), conforme quadro abaixo, que apresenta demais requisitos legais e temporais do ato aposentatório:

<b>Sra. MARIA STAEL GARCIA RODRIGUES</b>	<b>Cargo:</b> Procuradora Legislativa – 1ª Categoria
ATO Nº 224/2020 – documento digital nº 227254/2020 – fls. 06/07 – publicado no Diário Oficial Eletrônico da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, de 31/03/2020 – edição nº 706, página 3	<b>Fundamentação legal:</b> Art. 3º, incisos I, II, III e parágrafo único da Emenda Constitucional nº 47/2005, art. 145 da Constituição Estadual c/c arts. 58 e 213, inciso III, alínea “a”, 215 e 216, todos da Lei Complementar nº 04/1990, Lei 7.860/2002 (PCCS) e suas alterações
Idade na data do requerimento de aposentadoria (requerimento e identidade – fls. 04/05, doc. Digital 227254/2020) nascida em 15/08/1963	54 anos na data do requerimento de aposentadoria (04/09/2017) – vide fls. 4, 5, 110 e 140
Tempo total de Contribuição no Serviço Público (CTC – fls. 99/100 – doc. digital nº 227254/2020)	34 anos, 07 meses e 21 dias
Tempo de Efetivo Exercício no Serviço Público – fl. 140 (doc. Digital nº 227254/2020)	34 anos, 07 meses e 21 dias
Tempo de contribuição no cargo atual e de contribuição na respectiva carreira – fls. 110 e 140 (doc. Digital nº 227254/2020)	21 anos, 10 meses e 20 dias
Planilha de Cálculo de Proventos (fl. 103) e Demonstrativo de Pagamento (fl. 104), documento digital nº 227254/2020	R\$ 35.462,22
Parecer nº 015/2020, da Procuradoria Geral - documento digital nº 227254/2020, fls. 105/132	Pelo deferimento da concessão, com proventos integrais – vide conclusão fl. 132
Parecer Técnico nº 005/2020-SCI, da Secretaria de Controle Interno – documento digital nº 227254/2020 – fls. 135/146 –	Pela concessão da aposentadoria com proventos integrais (vide fls. 145/146)

37 Documento digital nº 225274/2020 – fls. 06/07

38 Documento digital nº 225274/2020 – fls. 110, 140

39 Lei nº 7.504/2001 - Dispõe sobre a criação, competência e organização da Procuradoria-Geral da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso e dá outras providências.





40. Importante ressaltar que, todos esses requisitos apresentados, além da anuência da Administração durante esses anos, não consta dos autos, que tenha havido no período transcorrido, qualquer manifestação no sentido de impugnar a permanência da servidora no serviço público, bem como no cargo em que se aposentou, após cumprir o lapso temporal exigido para se aposentar.

41. A Assembleia Legislativa reconhece a convalidação do vínculo funcional da servidora, cujo ingresso no Parlamento Estadual se deu antes da promulgação da Carta Magna de 1988, foi estabilizada constitucionalmente e permaneceu nos quadros até surgir sua legítima expectativa de contribuinte para se aposentar, conforme registros dos autos<sup>40</sup>.

42. Desta forma, demonstra-se, além do reconhecimento da situação posta, o cumprimento dos requisitos legais e temporais necessários ao alcance da aposentadoria, inclusive quanto à paridade, conforme Resolução de Consulta nº 12/2022-TP<sup>41</sup>, que modulou seus efeitos, para que a aplicação do entendimento passe a vigorar da publicação da resolução (11/07/2022), restando o questionamento referente ao vício no processo de estabilização, *conforme apontado pela Secex*.

43. Sendo assim, tem-se nos autos a conclusão técnica que entendeu ser irregular a concessão de aposentadoria visto a ausência de efetividade e de estabilidade constitucional, nos moldes do art. 19 do ADCT<sup>42</sup>, não adentrando na análise dos requisitos aposentatórios (*legais e temporais*).

44. De outro lado, tem-se as argumentações, justificativas e ponderações da Assembleia Legislativa, por intermédio de sua procuradoria e, também, da Secretaria de Controle Interno, ambos requerendo que sejam acolhidas e, por consequência, registrada a presente aposentadoria.

40 Documento digital nº 225274/2020 – vide fls. 111, 114, 116, 119

41 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.

42 Documento digital nº 235312/2020 – vide conclusão fl. 8





45. Pois bem, pelo 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 dos casos concretos postos sobre uma perspectiva mais humanizada, racional, valorativa e estabilizadora.

46. 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>43</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 reflete também na matéria.*

47. 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 (*vícios na estabilização extraordinária*), traduzindo-se na prevalência do princípio da segurança jurídica sobre o princípio da legalidade estrita, com respaldo nos princípios 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.

48. Como bem ilustra o parecer da Procuradoria do Legislativo estadual, quando traz a teoria ***venire contra factum proprium***<sup>44</sup>, seria contraditório após todos esses anos desconsiderar toda a relação jurídica criada, contrariando não só comportamentos e atitudes, mas também, desconsiderando a relação calcada não só no labor em si, mas em valores como confiança, lealdade, boa-fé objetiva e segurança

43 Lei Complementar nº 752, de 1º/02/2023 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*

44 **O princípio do *Venire Contra Factum Proprium* (*vir contra seus próprios atos*) - veda o comportamento contraditório, inesperado, que causa surpresa na outra parte, sua aplicação decorre da boa fé objetiva. Este princípio proíbe que a parte adote na linha do tempo comportamentos contraditórios entre si.**





jurídica.

49. A defesa trouxe os institutos **supressio** (*Verwirkung*)<sup>45</sup> e **surrectio** (*Erwirkung*)<sup>46</sup>, e aqui acrescenta-se a explanação do ministro do Superior Tribunal de Justiça (STJ) Luis Felipe Salomão no julgamento do **REsp 1.338.432**, em 2017, na Quarta Turma: *"a supressio inibe o exercício de um direito, até então reconhecido, pelo seu não exercício. Por outro lado, e em direção oposta à supressio, mas com ela intimamente ligada, tem-se a teoria da surrectio, cujo desdobramento é a aquisição de um direito pelo decurso do tempo, pela expectativa legitimamente despertada por ação ou comportamento"*.

50. Por todas essas ponderações, considerando ainda, a 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>47</sup>.

51. Por esse prisma, considerando a anuência da Administração, bem como a boa-fé da servidora, questionar atos ocorridos há mais de 34 anos e, que desconsidere os efeitos do labor desenvolvido pela servidora 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.

52. A Assembleia reconhece a filiação da servidora em seu instituto – o ISSSPL, bem como sua contribuição por muitos anos, amparada na boa-fé, tecendo, ainda, considerações acerca do equilíbrio atuarial do regime próprio<sup>48</sup>.

45 **A supressio** decorre do não exercício de determinado direito, por seu titular, no curso da relação contratual, gerando para a outra parte, em virtude do princípio da boa-fé objetiva, a legítima expectativa de que não mais se mostrava sujeita ao cumprimento da obrigação. *Resp 1.803.278 Ministro Villas Bôas Cueva*

46 A supressio implica a redução do conteúdo obrigacional pela inércia qualificada de uma das partes, ao longo da execução do contrato, em exercer determinado direito ou faculdade, criando para a outra a percepção válida e plausível – a ser apurada casuisticamente – de ter havido a renúncia àquela prerrogativa. *Resp 1.879.503 – Ministra Nancy Andrigli*

47 **Lei Estadual nº 7.692/2002 (art. 26, §§ 1º e 2º), alterada pela Lei nº 9.473/2010 e Lei Federal nº 9.873/1999**

48 Documento digital nº 227254/2020 – fls. 116, 119 e 125







53. Há que se ponderar, também, que os enquadramentos ocorridos durante a vida funcional da servidora, bem como os demais reconhecimentos de direitos atribuídos a ela, conforme sua ficha funcional<sup>49</sup>, se deram em decorrência de normativas, decretos e leis, alguns deles, referentes à Reforma Administrativa da Assembleia Legislativa, a qual alterou sua estrutura organizacional, instituindo seu *Plano de Cargos, Carreiras e Salários - PCCS*, e assim refletindo no histórico funcional da servidora.

54. Portanto, entende-se que, a aposentadoria, bem como os atos e a legislação que a embasou, 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 39.

55. 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>50</sup>, demonstrando que seus valores ingressaram no sistema jurídico, contribuindo para a parametrização de medidas sensatas, coerentes, proporcionais e que considere situações juridicamente constituídas, sopesando ainda, seus possíveis reflexos.

56. Destaca-se, por fim, a Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI<sup>51</sup>, recentemente julgada pelo Tribunal de Justiça de Mato Grosso, que ponderou situações jurídicas já consolidadas por longos anos, contextualizando e fundamentando em sua decisão, 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:

49 Documento digital nº 227254/2020 – fls. 08/20

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

51 **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 –







*... 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.*

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

58. 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.

59. Pelo exposto, considerando o cumprimento do tempo de serviço prestado pela servidora<sup>52</sup>, bem como as argumentações e ponderações trazidas a luz dos princípios constitucionais e legais, principalmente o da dignidade da pessoa humana, boa-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 Eminente Relator**, considerando a LINDB<sup>53</sup> em seus arts. 20 a 30, bem como o decreto que a regulamenta<sup>54</sup> e, nos termos do art. 211, inciso II<sup>55</sup> c/c art. 69, incisos V, IX e X<sup>56</sup> do Regimento Interno do TCE/MT, **o registro da presente aposentadoria, com base na documentação acostada aos autos.**

60. É a informação técnica.

6ª Secex - TCE-MT, Cuiabá, 15 de maio de 2023.

**Glauber Tocantins**

*Técnico de Controle Público Externo*

52 Documento digital nº 225274/2020 – fls. 99/100 (CTC)

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

54 **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.

55 **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.

56 **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.





Tribunal de Contas  
Mato Grosso

6ª SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO

Telefone(s): 65 3613-7584 / 7586

e-mail: sextasecex@tce.mt.gov.br

## **DESPACHO**

Excelentíssimo Conselheiro,

Em cumprimento ao disposto no artigo 100<sup>57</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, 15 de maio 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**

57 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.

