



PROCESSO Nº	21.990-8/2020
PRINCIPAL	MATO GROSSO PREVIDÊNCIA
INTERESSADO	LEOCÁDIO PINHEIRO DE OLIVEIRA FILHO
ASSUNTO	APOSENTADORIA
RELATOR	AUDITOR SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO LUIZ HENRIQUE LIMA

II. FUNDAMENTAÇÃO

6. A Constituição Estadual, em seu artigo 47, inciso III, atribui ao Tribunal de Contas competência para apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de concessão de aposentadorias, reformas e pensões dos servidores públicos estaduais e municipais.

7. Nesse contexto, a **aposentadoria voluntária por tempo de contribuição** caracteriza-se em síntese como um benefício previdenciário devido ao segurado que preenche cumulativamente os requisitos legais relativos ao tempo de contribuição, bem como ao período de efetivo exercício no serviço público.

8. No caso em análise, cabe registrar que a unidade técnica entendeu caracterizada a ausência dos requisitos para a estabilização conferida nos termos do artigo 19 do ADCT. Por conseguinte, considerou necessária a adoção de providências por parte da Administração para filiar o Sr. Leocádio Pinheiro de Oliveira Filho ao Regime Geral de Previdência Social e, ainda, tornar sem efeito o ato que decretou a estabilização ao servidor.

9. A seu turno, o *Parquet* de Contas salientou que, embora o servidor não esteja amparado pelo artigo 19 do ADCT, titularizou o cargo público – ainda que não efetivo – e contribuiu para o RPPS.

10. Acrescentou que nos autos estão presentes os pressupostos para aplicação da vedação do comportamento contraditório, quais sejam: o comportamento humano inicial, decorrente do desconto das verbas previdenciárias; a expectativa





legítima da aposentadoria; a denegação da aposentadoria contradizendo os descontos efetuados; e os prejuízos causados ao beneficiário e sua família.

11. Sob esse entendimento e com espeque no artigo 12 da Orientação Normativa MPS/SPS nº 02/2009 c/c o artigo 280 da Lei Complementar nº 04/1990, o Ministério Público de Contas destacou que o caso concreto apresenta viabilidade jurídica, ainda que de forma excepcional, na aposentadoria de servidor não estável no Regime Próprio de Previdência Social - RPPS do Estado de Mato Grosso.

12. Com base nos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança, e na necessidade de estabilidade das situações jurídicas criadas pela própria Administração, assinalou que as progressões concedidas devem permanecer.

13. Por fim, se manifestou pela manutenção do valor dos proventos de aposentadoria, sem a benesse da paridade, devendo o seu reajustamento ser efetivado nos índices do RGPS, com vistas a salvaguardar o valor real.

14. É sabido que a concessão deste benefício previdenciário deve observar os comandos do artigo 3º, incisos I, II e III, da Emenda Constitucional nº 47/2005:

Art. 3º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelos arts. 2º e 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até 16 de dezembro de 1998 poderá aposentar-se com proventos integrais, desde que preencha, cumulativamente, as seguintes condições:

I - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;

II - vinte e cinco anos de efetivo exercício no serviço público, quinze anos de carreira e cinco anos no cargo em que se der a aposentadoria;

III- idade mínima resultante da redução, relativamente aos limites do art. 40, § 1º, inciso III, alínea "a", da Constituição Federal, de um ano de idade para cada ano de contribuição que exceder a condição prevista no inciso I do caput deste artigo.

Parágrafo único. Aplica-se ao valor dos proventos de aposentadorias concedidas com base neste artigo o disposto no art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, observando-se igual critério de revisão às pensões derivadas dos proventos de servidores falecidos que tenham se aposentado em conformidade com este artigo.





15. No caso em apreço, o servidor foi estabilizado constitucionalmente no cargo de Técnico Administrativo, na Secretaria de Estado de Fazenda, com fundamento no artigo 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – 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.**

§ 1º O tempo de serviço dos servidores referidos neste artigo será contado como título quando se submeterem a concurso para fins de efetivação, na forma da lei.

§ 2º O disposto neste artigo não se aplica aos ocupantes de cargos, funções e empregos de confiança ou em comissão, nem aos que a lei declare de livre exoneração, cujo tempo de serviço não será computado para os fins do "caput" deste artigo, exceto se se tratar de servidor.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica aos professores de nível superior, nos termos da lei. (destacado)

16. Ao analisar o tempo de serviço considerado para fins de estabilização, verifica-se que a exigência de 05 (cinco) anos ininterruptos, no mesmo ente federado, não foi observada pela Administração ao proceder à referida estabilização:

Ente	Cargo	Tempo de Serviço
Ministério da Defesa 13º Batalhão de Infantaria Motorizado	Soldado	03/02/1982 a 28/02/1983
Prefeitura de Alto Araguaia	Auxiliar Administrativo	30/08/1983 a 27/06/1984
Superintendência da Receita Federal de Alto Araguaia	Agente Administrativo	28/06/1984 a 25/06/1990

Fonte: Relatório Técnico Preliminar, fl. 02.

17. No entanto, apesar de tal evidência, há que se considerar a anotação do *Parquet* de Contas no sentido de que o servidor titularizou o cargo público, ainda que não efetivo, contribuiu para o RPPS, situação que conferiu a expectativa legítima de aposentadoria pelo Regime Próprio.

18. Cabe pontuar que, nos termos do artigo 33 da Emenda Constitucional nº 19/1998, são considerados servidores não estáveis, para os fins do artigo 169, §3º, II,





da Constituição Federal, aqueles admitidos na administração direta, autárquica e fundacional, sem concurso público de provas ou de provas e títulos após o dia 05/10/1983.

19. Sob essa premissa, o servidor que, embora sem concurso, conte com mais de 05 (cinco) anos ininterruptos na Administração Pública na data da promulgação da Constituição Federal, em 05/10/1988, passou a ter direito à estabilidade preconizada pelo artigo 19 – ADCT.

20. Com relação ao regime jurídico dos servidores estabilizados, por meio da Resolução de Consulta nº 22/2016 este Tribunal consolidou o seguinte entendimento:

Ementa: INSTITUTO MUNICIPAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES DE RONDONÓPOLIS. CONSULTA. PREVIDÊNCIA. RPPS. SERVIDORES ESTÁVEIS NÃO EFETIVOS (ART. 19, ADCT). MIGRAÇÃO DO RGPS PARA RPPS. IMPOSSIBILIDADE. 1) Somente aos servidores titulares de cargos efetivos é assegurada a possibilidade de filiação a Regime Próprio de Previdência Social – RPPS (art. 40 da CF/1988, c/c art. 1º, V, da Lei Federal 9.717/1998 e art.12 da Lei Federal 8.213/1991). 2) Não é possível o ingresso, no RPPS, de servidores estabilizados pelo art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT e não efetivos, já filiados ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS, tendo em vista que sem a efetividade no serviço público esses servidores detêm apenas o direito à estabilidade e respectiva permanência no cargo ocupado, não implicando no acesso a direito de filiação ao regime próprio. **3) Aos servidores estabilizados pelo art. 19 do ADCT e não efetivos, já filiados ao RPPS há mais de 5 anos (art. 54 da Lei Federal 9.784/99) ou por prazo decadencial maior previsto em norma local, cabe o direito de permanência no regime próprio, em homenagem ao princípio da segurança jurídica.** (destacado)

21. Ainda com relação ao vínculo dos servidores, destaco o disposto no artigo 243 da Lei nº 8.112/1990:

Art. 243. Ficam submetidos ao regime jurídico instituído por esta Lei, na qualidade de servidores públicos, os servidores dos Poderes da União, dos ex-Territórios, das autarquias, inclusive as em regime especial, e das fundações públicas, regidos pela Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952 - Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União, ou pela Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, exceto





os contratados por prazo determinado, cujos contratos não poderão ser prorrogados após o vencimento do prazo de prorrogação.

§1º Os empregos ocupados pelos servidores incluídos no regime instituído por esta Lei ficam transformados em cargos, na data de sua publicação.

§ 2º As funções de confiança exercidas por pessoas não integrantes de tabela permanente do órgão ou entidade onde têm exercício ficam transformadas em cargos em comissão, e mantidas enquanto não for implantado o plano de cargos dos órgãos ou entidades na forma da lei.

§3º As Funções de Assessoramento Superior - FAS, exercidas por servidor integrante de quadro ou tabela de pessoal, ficam extintas na data da vigência desta Lei.

§ 4º (VETADO).

§ 5º O regime jurídico desta Lei é extensivo aos serventuários da Justiça, remunerados com recursos da União, no que couber.

§ 6º Os empregos dos servidores estrangeiros com estabilidade no serviço público, enquanto não adquirirem a nacionalidade brasileira, passarão a integrar tabela em extinção, do respectivo órgão ou entidade, sem prejuízo dos direitos inerentes aos planos de carreira aos quais se encontrem vinculados os empregos.

§ 7º Os servidores públicos de que trata o caput deste artigo, não amparados pelo art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, poderão, no interesse da Administração e conforme critérios estabelecidos em regulamento, ser exonerados mediante indenização de um mês de remuneração por ano de efetivo exercício no serviço público federal.

§ 8º Para fins de incidência do imposto de renda na fonte e na declaração de rendimentos, serão considerados como indenizações isentas os pagamentos efetuados a título de indenização prevista no parágrafo anterior. (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

§ 9º Os cargos vagos em decorrência da aplicação do disposto no § 7º poderão ser extintos pelo Poder Executivo quando considerados desnecessários.

22. Com efeito, os servidores mencionados no artigo 243, §7º, da Lei nº 8.112/1990 são aqueles tratados como não estáveis pelo artigo 33 da Emenda Constitucional nº 19/1998, uma vez que possuíam menos de 05 (cinco) anos continuados no serviço público quando da promulgação da Constituição Federal.

23. Sobre o tema, transcrevo as orientações delineadas pelo Ministério da Previdência Social na Orientação Normativa nº 02/2009 - MPS/SPS:

Art. 11. O RPPS abrange, exclusivamente, o servidor público titular de cargo efetivo, o servidor inativo e seus dependentes.





§ 1º Até 15 de dezembro de 1998, data anterior a da publicação da Emenda Constitucional nº 20, o servidor público ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão, de cargo temporário, de emprego público ou mandato eletivo poderia estar vinculado a RPPS que assegurasse, no mínimo, aposentadoria e pensão por morte, nos termos definidos em lei do ente federativo.

Art. 12. São filiados ao RPPS, desde que expressamente regidos pelo estatuto dos servidores do ente federativo, o servidor estável, abrangido pelo art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e o admitido até 05 de outubro de 1988, que não tenha cumprido, naquela data, o tempo previsto para aquisição da estabilidade no serviço público.

24. Depreende-se desses dispositivos que, até a mudança realizada pela Emenda Constitucional nº 20/1998, não só servidores efetivos, mas também os estabilizados constitucionalmente e os não estáveis poderiam integrar ao Regime Próprio de Previdência Social.

25. Vale também acrescentar que a Lei Complementar nº 04/1990 transformou os empregos públicos da Administração Direta, Autarquias e Fundações em cargos, incluindo os seus ocupantes no Regime Jurídico Único:

Art. 280. Ficam submetidos ao regime jurídico desta lei, 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 Cíveis 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 01 de maio de 1943, exceto os contratados por prazo determinado, conforme o disposto nesta lei.

§ 1º A submissão de que trata este artigo fica condicionada ao que dispõe a lei que instituir o Regime Jurídico Único.

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

§ 3º Os contratos individuais de trabalho se extinguem automaticamente pela transformação dos empregos ou funções, ficando assegurados aos respectivos ocupantes a continuidade da contagem de tempo de serviço para fins de férias, gratificação natalina, anuênio, aposentadoria e disponibilidade, e ao pessoal optante nos termos da lei no 5.107, de 13.09. 66, o levantamento do FGTS.

§ 4º O regime jurídico desta lei é extensivo aos serventuários da justiça, remunerados com recursos do Estado no que couber.

§ 5º Os empregos dos servidores estrangeiros com estabilidade no serviço público, enquanto não adquirirem a nacionalidade brasileira, passarão a integrar tabela em extinção, do respectivo órgão ou entidade, sem prejuízo.





§ 6º Vetado.

§ 7º Assegura-se aos servidores contratados sob o regime jurídico celetista que não desejarem ser submetidos ao regime jurídico estatutário o direito de, alternativamente:

I – ter o contrato de trabalho rescindido garantindo-lhe a indenização pecuniária integral de todos os direitos adquiridos na vigência do regime celetista, inclusive os previstos nos parágrafos 3º e 6º deste artigo;

II – obter remanejamento para empresas públicas ou de economia mista do Estado, desde que haja manifestação favorável da administração do órgão de origem e da empresa de destino do servidor.

26. Da interpretação conjunta do artigo 12 da Orientação Normativa nº 02/2009 - MPS/SPS e do artigo 280 da Lei Complementar nº 04/1990, a mesma efetuada pelo Ministério Público de Contas, infere-se a viabilidade jurídica de aposentadoria de servidor não estável no Regime Próprio de Previdência Social - RPPS dos Servidores Públicos Civis do Estado de Mato Grosso.

27. A respeito do afastamento da paridade, cumpre salientar que o Supremo Tribunal Federal assentou o entendimento de que os servidores que obtiveram estabilidade extraordinária segundo os ditames do artigo 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias não têm direito a reenquadramento, à progressão funcional, e a desfrutar benefícios privativos de seus integrantes.

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 há 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. (destacado)

28. Em decisão recente, o Tribunal de Justiça de Santa Catarina consolidou o entendimento que coaduna com a interpretação apresentada nestes autos:

APELAÇÃO CÍVEL. ADMINISTRATIVO E PREVIDENCIÁRIO. AÇÃO ORDINÁRIA. COMPLEMENTAÇÃO DE APOSENTADORIA. SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL. APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA POR TEMPO DE SERVIÇO. REGIME GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (INSS). IMPOSSIBILIDADE. SERVIDOR QUE ADQUIRIU ESTABILIDADE POR FORÇA DO ART. 19, DO ADCT. COMPLEMENTAÇÃO DE APOSENTADORIA E DEMAIS BENEFÍCIOS APLICÁVEIS SOMENTE A SERVIDORES PÚBLICOS EFETIVOS. APOSENTADORIA NOS TERMOS DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. COMPLEMENTAÇÃO DE PROVENTOS INDEVIDA. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA MANTIDA. HONORÁRIOS RECURSAIS. "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 É 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. (STF, REL. MIN. EROS GRAU)" (TJSC, APELAÇÃO CÍVEL N. 0300888-73.2014.8.24.0061, DE SÃO FRANCISCO DO SUL, REL. PEDRO MANOEL ABREU, PRIMEIRA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO, J. 27/02/2018). RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. (TJ-SC - APL: 00057404820148240019 Tribunal de Justiça de Santa Catarina 0005740-48.2014.8.24.0019, Relator: Vera Lúcia Ferreira Copetti, Data de Julgamento: 03/02/2022, Quarta Câmara de Direito Público)

29. Notadamente, o servidor não faz jus a reenquadramento, tampouco à progressão funcional; porém, em análise da certidão de vida funcional do Sr. Leocádio Pinheiro de Oliveira Filho,¹ é possível notar que, mesmo após a decisão do STF, foram concedidas progressões.

¹ Fls. 11 e 12 do documento digital n. 228771/2020.





30. Contudo, em observância aos princípios da segurança jurídica; da proteção da confiança; da razoabilidade; da dignidade da pessoa humana; da irredutibilidade salarial; e ainda, considerando que a Administração foi a responsável pelo pagamento dos proventos e pela concessão das progressões, entendo que restou configurada uma situação jurídica favorável ao servidor.

31. Assim, pelas razões pontuadas, deixo de acolher a conclusão técnica e, em consonância com a manifestação do Ministério Público de Contas, concluo que, em caráter excepcional, a parte interessada enseja a concessão do benefício de aposentadoria por tempo de contribuição, merecendo o reconhecimento deste Tribunal de Contas, com a ressalva de afastar a paridade.

III. DISPOSITIVO DA PROPOSTA DE VOTO

32. Assim, considerando os termos do Ato nº 8.226/2020 e, em consonância com o artigo 43, inciso II da Lei Complementar nº 269/2007 - Lei Orgânica do TCE/MT, acolho o Parecer Ministerial nº 967/2021, da lavra do Procurador de Contas Getúlio Velasco Moreira filho, e apresento proposta de VOTO no sentido de:

a) **registrar o Ato nº 8.226/2020**, disponibilizado no Diário Oficial do Estado de Mato Grosso no dia 04/08/2021; e

b) **julgar legal** o cálculo de benefício de aposentadoria voluntária por tempo de contribuição, com proventos integrais ao Sr. Leocádio Pinheiro de Oliveira Filho, servidor estabilizado constitucionalmente no cargo de Técnico Administrativo L 10052 D-011, com 38 anos de tempo de contribuição, lotado na Secretaria de Estado de Fazenda; e

c) **recomendar** que a paridade com qualquer tipo de carreira seja afastada e que a recomposição inflacionária seja efetivada com base nos índices aplicados pelo RGPS.

33. É a proposta de voto.





Tribunal de Contas
Mato Grosso

ASSESSORIA DO AUDITOR SUBST. DE CONSELHEIRO LUIZ
HENRIQUE LIMA

Telefone(s): 65 3613-7188 / 2955 / 2956

e-mail: gab.luizhenrique@tce.mt.gov.br

Cuiabá, 18 de março de 2022.

(assinado digitalmente)²

LUIZ HENRIQUE LIMA

Auditor Substituto de Conselheiro do Tribunal de Contas de Mato Grosso

² Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.
icc

