



PROCESSO Nº : 23.800-7/2020 (AUTOS DIGITAIS)
PRINCIPAL : MATO GROSSO PREVIDÊNCIA
INTERESSADA : EROTILDES DIAS DA SILVA
CARGO : PROFISSIONAL APOIO SERVIÇOS DE SAÚDE SUS
ASSUNTO : APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO
RELATOR : AUDITOR SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO ISAÍAS LOPES DA CUNHA

PARECER Nº 6.504/2021

CONCESSÃO DE APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO. MATO GROSSO PREVIDÊNCIA. ESTABILIZAÇÃO EXCEPCIONAL PELO ART. 19 DO ADCT. POSSIBILIDADE DE FILIAÇÃO AO RPPS. AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADES. ADIN Nº 5.111/RR. INAPLICABILIDADE AO CASO SOB EXAME. APLICAÇÃO DO ARTIGO 12 DA ORIENTAÇÃO NORMATIVA MPS/SPS Nº 02/2009 C/C ART. 280 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 04/1990. MANIFESTAÇÃO PELO REGISTRO DOS ATOS Nº 24.196/2014 E 22.254/2017 E PELA LEGALIDADE DO CÁLCULO DE PROVENTOS INTEGRAIS.

1. RELATÓRIO

1. Cuidam os autos da análise, para fins de registro do ato que concedeu **aposentadoria voluntária por tempo de contribuição**, com proventos integrais, à Sra. **Erotildes Dias da Silva**, RG nº 190629/SSP/MT, CPF nº 138.669.581-53, estabilizado constitucionalmente no cargo de Profissional Apoio Serviços de saúde SUS B-12, lotado na Secretária de Estado de Saúde, no município de Cuiabá/MT.



1. A Secretaria de Controle Externo de Previdência, por meio de **relatório técnico preliminar**¹, sugeriu a citação do gestor, acerca da seguinte irregularidade:

ELLITON OLIVEIRA DE SOUZA - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 21/05/2018 a 31/12/2020

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

1.1) Enquadramento irregular do servidor estabilizado, visto a ilegalidade da integração em carreira privativa de servidor efetivo. - Tópico - 1. REQUISITOS E CONDIÇÕES CONSTITUCIONAIS

2. Em resposta, o gestor² alega, em síntese, que a decisão proferida na ADIN 5.111 refere-se unicamente à legislação do Estado de Roraima, e como tal não possui efeito *erga omnes* capaz de alcançar as normas do Estado de Mato Grosso, bem como, alega o direito constitucional do inativo à paridade dos proventos.

3. Em **relatório técnico de defesa**³, a equipe técnica conclui pelo registro dos Atos nº 24.196/2014 e 22.254/2017, legalidade da planilha de proventos, bem como, pela determinação para que torne sem efeito a paridade com qualquer tipo de carreira, sendo garantido o valor real do benefício previdenciário, a fim de que seja dada apenas a recomposição inflacionária, nos termos do art.29 – B da Lei 8.213/1991.

4. Por fim, vieram os autos ao **Ministério Público de Contas** para análise e emissão de parecer.

5. É o relatório, no que necessário. Segue a fundamentação

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Introdução

1 Documento digital nº 266788/2020

2 Documento digital nº 279215/2020

3 Documento digital nº 263496/2021



6. A Constituição Federal de 1988 assegurou ao Tribunal de Contas da União (estendendo tal competência às Cortes de Contas estaduais, por força do seu art. 75) a função de apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de concessão de aposentadorias, reformas e pensões na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório.

7. A referida competência consiste em ato de fiscalização promovido pelo controle externo, por meio do qual as Cortes de Contas analisam a legalidade, a probidade e moralidade dos encargos suportados pelo erário.

8. Nessa fiscalização são apreciados os requisitos para a inativação, a composição das parcelas dos proventos estabelecidos pela Administração, bem como a fundamentação e o início dos efeitos do referido ato.

9. Verificando-se a regularidade do procedimento de concessão, a Corte admite o registro do benefício previdenciário. Na oportunidade, ocorre o aperfeiçoamento do ato complexo, o qual, mesmo produzindo efeitos desde a sua edição, necessita do registro pelo Tribunal de Contas para sua execução definitiva, reconhecendo-se, também, a regularidade da despesa.

10. Por outro lado, o Tribunal de Contas denegará o registro do ato quando considerá-lo ilegal. Na hipótese, o gestor deverá cessar, imediatamente, qualquer despesa decorrente do referido ato, sob pena de responsabilização pessoal.

11. Para o registro de aposentadoria, é necessária a comprovação das seguintes formalidades:

- Publicação do Ato de Aposentadoria
- Data de ingresso no serviço público;
- Idade;
- Tempo de contribuição;
- Efetivo Exercício no serviço público;



- Tempo na carreira e no cargo (artigo 2º, inciso VII, c/c art. 71 da Orientação Normativa SPS nº 02/2009);
- Proventos informados no APLIC

2.1.1. Da possibilidade de aposentação de servidor público estabilizado com base no art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias pelo Regime de Previdência dos Servidores Públicos (RPPS)

12. Os autos trazem a particularidade de versarem sobre a concessão de aposentadoria, mediante o Regime de Previdência dos Servidores Públicos (RPPS), a servidor público excepcionalmente estável na forma do que preceitua o art. 19 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal (ADCT), *in verbis*:

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.

13. A aposentadoria do servidor estabilizado na forma do artigo 19 do ADCT suscita controvérsias, mas a União pacificou a matéria por meio do parecer vinculante⁴ nº GM-30/2002, de lavra do então Advogado-Geral da União, Gilmar Ferreira Mendes, no qual se posiciona que não apenas os servidores efetivos, como também os detentores da estabilidade extraordinária podem integrar o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), com se vê abaixo:

A isso, acrescente-se que tal orientação é ainda verdadeira para aquelas hipóteses de servidores que, regidos pelo regime estatutário, permanecem no serviço público mesmo sem preencher os requisitos constitucionais necessários à aquisição da estabilidade na forma do art.

⁴ Vinculante é o parecer que foi aprovado pelo Presidente da República e publicado, conforme artigo 40, §1º da Lei Complementar nº 73/1993.



19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Com efeito, a manutenção de tais servidores sob o regime da Lei nº 8.112, de 20 de dezembro de 1990, equiparou-os, para todos os fins, aos servidores sujeitos ao regime próprio de previdência. Tal circunstância já perdurou desde a promulgação da Constituição e conferiu direitos a incontáveis servidores - inclusive aquele de integrar o regime próprio de previdência social. Essa só verdade estaria a exigir o reconhecimento de situações paradigmáticas e de isonomia na praxe administrativa.

Como se tal não bastasse, há razão adicional para concluir pela integração, no regime próprio de previdência social dos servidores públicos, de servidores não estáveis porque não alcançados pelo art. 19 do ADCT. Trata-se do fato básico de que tais servidores são titulares dos cargos efetivos que ocupam. Não os ocupam na condição de substitutos ou interinos, mas antes detêm sua titularidade. Caso assim não fosse, não se poderia legitimar o pleno exercício das atribuições correlatas bem como seria exigida forma outra para seu provimento. A titularidade é distinta da estabilidade e do caráter efetivo do cargo - assim existe titularidade de cargo em comissão e os titulares de cargo em comissão estão excluídos do regime de previdência próprio aos servidores pela razão outra de que os cargos por eles ocupados não são cargos efetivos. **Nessas condições, servidores titulares de cargos efetivos (efetivos os cargos, não os seus titulares) ainda que não estáveis nem -efetivados- pelo concurso previsto no art. 19 do ADCT preenchem o requisito insculpido pelo art. 40 da Constituição da República e, nessa condição, fazem jus ao regime próprio de previdência dos servidores públicos.** Do mesmo modo, não parece compatível com a segurança jurídica e, uma vez mais, com isonomia imposta à praxe administrativa, que a longa permanência de tais servidores sob o regime estatutário não lhes conceda, quando do preenchimento dos requisitos para a aposentação, os direitos próprios ao regime previdenciário especial constitucionalmente previsto.

Nessa medida, são alcançados por tal regime assim os servidores públicos estáveis como também aqueles estabilizados nos termos do art. 19 do ADCT e aqueles que, mantidos no serviço público e sujeitos ao regime estatutário, não preencheram os requisitos mencionados na referida disposição transitória, alcançando, portanto, os estáveis e efetivados, os estáveis e não efetivados e os não estáveis nem efetivados.

IV – CONCLUSÃO

Do exposto, visto que a efetividade do servidor tem relação com a forma de admissão, não sendo, portanto, um pressuposto ou pré-requisito para considerar-se alguém servidor pleno ou não, conclui-se que os servidores titulares de cargos efetivos - ainda que não estáveis nem efetivados - possuem direito ao mesmo regime previdenciário dos demais servidores titulares de cargos efetivos, v.g., efetivos os cargos, não os servidores, efetivos ou efetivados por concurso público

Com efeito, a nova redação do art. 40, § 13, da Constituição Federal, estabeleceu que, ao "servidor, ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação, bem como de outro cargo



temporário ou emprego público aplica-se o regime geral de previdência social" (além de excepcionar os cargos em comissão e os empregos públicos, fez-se, para o regime que introduz, uma única distinção, apenas em relação a cargos e empregos temporários). Segue-se que aparentemente não há lugar para uma interpretação extensiva ser aplicada a uma tal restrição. (grifo nosso)

14. O entendimento exarado no Parecer nº GM-30/2002 firmou-se como diretriz no âmbito do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), que passou a deliberar que, além dos servidores efetivos, aprovados em concurso, os estáveis na forma do artigo 19 do ADCT e os não estáveis, que ingressaram na Administração até a data da promulgação da Constituição Federal, podem integrar o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). O Parecer MPS/CJ nº 3.333/2004⁵ deixa isso bem claro.

15. É digno de nota que uma das celeumas que o Parecer MPS/CJ nº 3.333/2004 dirimiui foi a de que o entendimento do Parecer nº GM-30/2002 aplicava-se apenas à União, não alcançando os demais entes federativos, o que foi afastado, consolidando o entendimento de que as diretrizes do Parecer nº GM-30/2002 se aplicam a todos os entes federados.

16. Pelas nuances do tema, segue abaixo os pontos pertinentes para caso sob exame do Parecer MPS/CJ nº 3.333/2004⁶:

Quanto aos servidores ingressos no serviço público em período anterior à Constituição de 1988 - estabilizados e não efetivados ou não estabilizados nem efetivados -, não houve previsão expressa de qual regime previdenciário aplicável.

Diante dessa omissão e considerando que o art. 6º da Constituição Federal elenca dentre os direitos sociais a previdência social, coube ao intérprete posicionar esta "categoria" de servidores públicos em um dos regimes de previdência previstos no art. 40 da Carta Política.

O Ministério da Previdência e Assistência Social, por meio do

5 O parecer trata da divergência entre a Diretoria de Receita Previdenciária (DIREP) e a Procuradoria Jurídica do INSS sobre a inclusão no RPPS do Município de Campinas-SP dos servidores estabilizados por força do artigo 19 do ADCT e dos não estáveis, bem como do alcance do Parecer GM-30/2002.

6 As conclusões do Parecer GM-30 foram reiteradas na Nota Técnica nº 03/2013/CGNAL/DEPSP/MPS, que tratou da mudança do regime de previdência dos servidores públicos municipais do Regime Geral para o Regime de Previdência Próprio, disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/regimes-proprios/legislacao-dos-rpps/notas-tecnicas/>.



Parecer/CJ/Nº 2.281, de 05 de setembro de 2000, aprovou a Nota Técnica/SPS nº 27/2000, posicionando-se no sentido de que somente o servidor investido em cargo público por meio de concurso pode ser considerado titular de cargo efetivo e, por consequência, somente estes estariam submetidos a regime próprio de previdência, por força do disposto no *caput* do art. 40 da Constituição da República. Todos os demais servidores, inclusive os que ingressaram no serviço anteriormente à promulgação da Constituição de 1988, estariam vinculados ao regime geral de previdência social.

Tal parecer, contudo, foi contestado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que, por ter entendimento diverso do adotado pelo Ministério da Previdência, submeteu ao exame do Advogado-Geral da União a questão para que a controvérsia jurídica advinda de posicionamentos antagônicos das Consultorias Jurídicas dos Ministérios fosse dirimida.

Solucionando o impasse, o Advogado-Geral da União, por meio do Parecer nº GM 030/02, posicionou-se no sentido de que são albergados pelo regime próprio de previdência “os servidores estáveis, como também aqueles estabilizados nos termos do art. 19 do ADCT e aqueles que, mantidos no serviço público e sujeitos ao regime estatutário, não preenchem os requisitos mencionados na referida disposição transitória, alcançando, portanto, os estáveis e efetivados, os estáveis e não efetivados e os não estáveis nem efetivados”.

A Diretoria de Receita Previdenciária - DIREP entende que o Parecer nº GM 030/02 não possui o alcance pretendido pela Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, vez que sua conclusão teve por pano de fundo a análise da situação específica dos servidores públicos federais, cujos empregos foram transformados em cargos, por força do disposto no § 1º do art. 243 da Lei nº 8.112/90.

Na interpretação que deu ao Parecer nº GM 030/02, tais servidores, muito embora não “efetivados” na forma prevista pelo art. 19, § 1º, do ADCT, foram erigidos à condição de servidores públicos titulares de cargo efetivo, enquadrando-se no disposto no *caput* do art. 40 da Constituição Federal. Afirmou também que, como inexistente no Município de Campinas lei transformando os empregos ou funções em cargos, afastada estaria a aplicação do Parecer nº GM 030/02, pelo que entende devam os servidores ocupantes de função atividade ou de função pública ser enquadrados na regra insculpida no § 13 do art. 40 da Constituição da República, aplicando-lhes o regime geral de previdência social.

Do até agora exposto, verifica-se que a questão sob análise cinge-se basicamente a delimitar qual o real alcance do parecer vinculante emitido pelo Advogado-Geral da União.

Ao contrário do que sustenta a DIREP, o Parecer nº GM 030/02 não utilizou como razão de entendimento a disposição constante do art. 243, § 1º, da Lei nº 8112/90. Tal diploma legal serviu apenas para reforçar a argumentação de que os servidores públicos que tenham ingressado no serviço público anteriormente a 05 de outubro de 1988, desde que submetidos a regime estatutário, têm direito a regime próprio de



previdência social, sejam eles estáveis ou não, efetivados ou não, incidindo as disposições do *caput* do art. 40 da Constituição Federal de 1988.

Depreende-se, de todo o exposto, que a interpretação restritiva conferida pela DIREP não deve prevalecer, sendo certo que o Parecer nº GM 030/02, do Advogado-Geral União, que possui força vinculante, por força do disposto no art. 40, § 1º, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, cuidou da situação de todos os servidores públicos estatutários (da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações) admitidos no serviço público anteriormente à promulgação da Constituição Federal, concluindo que independentemente de serem titulares de cargo de provimento efetivo estão vinculados a regime próprio de previdência, desde que a natureza das atribuições das funções ou cargos ocupados seja permanente.

Considerando que a solução desta questão previdenciária relevante, trazida pela Presidência do INSS, repercute diretamente em outras situações concretas envolvendo regimes previdenciários de inúmeros entes federativos, manifesta-se esta Consultoria Jurídica no seguinte sentido:

a) aplica-se o regime de previdência previsto no *caput* do art. 40 da Constituição da República aos servidores que por força do disposto no art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT foram considerados estáveis no serviço público, desde que submetidos a regime estatutário;

b) aplica-se o regime de previdência previsto no *caput* do art. 40 da Constituição da República aos servidores não estabilizados por não cumprirem o interregno de 05 (cinco) anos previsto no *caput* do art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, desde que a natureza das atribuições dos cargos ou funções ocupados seja permanente e estejam submetidos a regime estatutário;

c) aplica-se o regime de previdência previsto no § 13 do art. 40 da Constituição da República aos servidores não estabilizados por não cumprirem o interregno de 05 (cinco) anos previsto no *caput* do art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, apenas quando a natureza das atribuições dos cargos ou funções ocupados seja temporária/precária;

17. Ademais, a Orientação Normativa MPS/SPS nº 02/2009⁷ albergou o

⁷ A Orientação Normativa MPS/SPS nº 2/2009 deve ser seguida por **todos os entes federativos** que têm Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) instituído, conforme artigo 1º dessa norma: "Art. 1º Os Regimes Próprios de Previdência Social dos servidores públicos titulares de cargos efetivos, dos **Magistrados, Ministros e Conselheiros dos Tribunais de Contas, membros do Ministério Público e de**



estendimento de que o servidor com estabilidade extraordinária pode integrar o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), conforme expressa disposição o artigo 12 dessa norma:

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. (grifo nosso)

18. Com efeito, a Orientação Normativa MPS/SPS nº 02/2009 se filiou ao entendimento de que a efetividade, até a Emenda Constitucional nº 20/1998, que deu nova redação ao artigo 40 da Constituição Federal, não era requisito para integrar o Regime Próprio de Previdência de Social (RPPS), como fica claro no 11, § 1º, *in verbis*:

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. (grifo nosso)

19. Dessarte, ao instituírem o regime jurídico de seus servidores, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderiam, ao menos até a Emenda Constitucional nº 20/1998, incluir o servidor **com estabilidade extraordinária** no Regime Próprio de Previdência de Social (RPPS), valendo-se da competência estabelecida no artigo 39⁸ da Constituição Federal e artigo 24⁹ do Ato das Disposições Constitucionais

quaisquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações observarão o disposto nesta Orientação Normativa."

8 O dispositivo fala da instituição pelos entes federados da instituição do regime jurídico único para os servidores, nos seguintes termos: "A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único** e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas"

9 Art. 24. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **editarão leis que estabeleçam critérios para a compatibilização de seus quadros de pessoal ao disposto no art. 39 da Constituição e à reforma**



Transitória (ADCT).

20. A União, por exemplo, incluiu os servidores estabilizados constitucionalmente no Regime Jurídico Único (RJU) por meio do artigo 243 da Lei Federal nº 8.112/90. Diga-se que a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) é pacífica na aplicação desse dispositivo para aposentar servidores estabilizados na forma do artigo 19 do ADCT cujos cargos tinham natureza permanente.

21. Inclusive, a Corte de Contas Federal estabeleceu balizas acerca da natureza dos empregos e funções de confiança que à época tinha características de emprego público e, assim, poderiam ser transformados em cargos públicos para fins de aplicação do artigo 243 da Lei nº 8.112/90 e, consequentemente, os seus ocupantes ingressarem no RJU, conforme se observa amplamente nos debates dos Acórdãos nºs 2.291/2013 e 2.737/2010, ambos Plenários e prolatados em sede de Consulta.

22. Por sua vez, o Estado de Mato Grosso editou a Lei Complementar nº 04/1990, Estatuto dos Servidores Cíveis, transformando os empregos públicos da Administração Direta, Autarquias e Fundações em cargos, incluindo os seus ocupantes no Regime Jurídico Único (RJU), conforme artigo 280:

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 do 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**

administrativa dela decorrente, no prazo de dezoito meses, contados da sua promulgação.



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. (grifou-se)

23. Portanto, com base no artigo 12 da Orientação Normativa MPS/SPS nº 02/2009 c/c o artigo 280 da Lei Complementar nº 04/1990, afigura-se a viabilidade jurídica de aposentadoria de servidor **estabilizado constitucionalmente**, nos termos do artigo 19 do ADCT, no Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) dos servidores Públicos Civis do Estado de Mato Grosso.

24. O **Ministério Público de Contas** não ignora os embates e divergências sobre a inclusão de servidores estabilizados extraordinariamente nos Regimes Próprio de Previdência dos entes federativos, inclusive há anos tramita no Supremo Tribunal Federal (STF) a Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) nº 2.968/DF¹⁰, impugnando o artigo 243 da Lei nº 8.112/1990, que viabilizou a participação de servidores não efetivos no Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) da União.

25. Diga-se que o conteúdo jurídico do artigo 243 da Lei 8.112/1990 foi reproduzido por diversos entes federados, que igualmente possibilitaram o ingresso de

¹⁰ A Adin nº 2968 foi proposta pelo Procurado Geral da República (PGR) em **15/08/2003** e está pendente de julgamento, nem houve concessão de cautelar, bem como será julgada em conjunto com a Adin nº 3.842, que trata da homologação pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), através do Resp. 1.135.162/MG, do acordo firmado entre o Estado de Minas Gerais, a União e o INSS.



servidores não efetivos nos respectivos regimes próprios, como no caso do Estado de Mato Grosso, por meio do artigo 280 da Lei Complementar nº 04/1990, acima reproduzido.

26. Embora de constitucionalidade duvidosa, já que incluiu no regime jurídico único todos os que antes ocupavam empregos públicos federais, em razão da transformação destes em cargos públicos, é fato inconteste que até o presente momento ainda não há posicionamento sobre a constitucionalidade do artigo 243 da Lei nº 8.112/1990, o que refletiria na aplicação do artigo 280 da Lei Complementar nº 04/1990, impondo ao aplicador da lei, como os Tribunais de Contas, por força do princípio da presunção da constitucionalidade das normas¹¹, a sua observância.

27. Além disso, deve-se considerar a boa-fé e a segurança jurídica dos servidores que, validamente e dentro das balizas normativas vigentes, durante anos contribuíram para o Regime Próprio de Previdência. A Professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹², comentando a Lei nº 500/1974 do Estado de São Paulo em cotejo com a Lei 8.112/1990, assim se posicionou:

Não é o caso de cogitar-se, para os fins deste parecer, da validade jurídico-constitucional da opção do legislador paulista, que criou essa situação por lei de 1974, perdurando, portanto, há trinta e quatro anos. Até porque a opção do legislador federal também é de constitucionalidade bastante duvidosa, tendo em vista que, ao instituir o regime jurídico único, pela Lei n. 8.112, de 11.12.1990, nele incluiu praticamente todos os servidores federais, transformando empregos em cargos. Não tivesse havido essa transformação, todos aqueles servidores que tinham o regime celetista estariam hoje enquadrados no Regime Geral da Previdência, e não no Regime Próprio do Servidor Público. Hoje todos estão no regime próprio do servidor público.

Tanto a opção federal como a estadual são criticáveis, quando confrontadas com as normas constitucionais vigentes. Mas ambas se consolidaram com o decurso do tempo e devem ser respeitadas, até por aplicação do princípio da segurança jurídica, que exige estabilidade das relações jurídicas e respeito ao princípio da confiança legítima, ou seja, à

11 Segundo Walber de Moura Agra, “pelo princípio da presunção de constitucionalidade das normas jurídicas, **são elas consideradas constitucionais até que sejam declaradas inconstitucionais, levando estabilidade e segurança às relações disciplinadas**”. AGRA, Walber de Moura, *In Curso de Direito Constitucional*, Editora Fórum, 2018, ed. 9ª, pg 670.

12 Servidores temporários. Lei no 500/1974. Inclusão no regime próprio de previdência do servidor público. *In Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, nº 69-70, jan./dez. 2009, p. 221-237.



boa-fé dos servidores que acreditaram na validade dos atos praticados pelo Poder Público. (grifo nosso)

28.

29. Dessa forma, a falta de efetividade no caso sob exame não é apta, à luz dos artigos 11 e 12 da Orientação Normativa MPS/SPS nº 02/2009 e do art. 280 da Lei Complementar nº 04/1990, para retirar a **Sra. Erotildes Dias da Silva** do RJU do Estado de Mato Grosso; e, portanto, de negar-lhe a aposentadoria pelo Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) ao qual contribuiu por longos anos.

30. Registre-se, por fim, que esta Corte de Contas assentou entendimento segundo o qual os servidores, com estabilização nos termo do artigo 19 do ADCT, filiados ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) até 16/12/1998 (data de Emenda Constitucional nº 20/1988), como é o caso da requerente, tem o direito de permanência nele, conforme Resolução de Consulta nº 22/2016:

RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 15/2021 – TP

Ementa: GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO. CONSULTA. PREVIDÊNCIA. SERVIDORES NÃO EFETIVOS ESTADUAIS. EMISSÃO DE CTC REFERENTE AO VÍNCULO AO RPPS ATÉ A EC Nº 20/1998.

1) Até a vigência da Emenda Constitucional nº 20/1998, considerando a ausência de previsão constitucional acerca do regime previdenciário dos servidores públicos não efetivos, deve-se observar o que prevê a lei que instituiu o regime próprio estadual ou municipal. 2) No Estado de Mato Grosso, a Lei Estadual nº 4.491/82 vinculou ao RPPS todos os servidores civis ou militares, da Administração Direta ou Indireta do Estado de Mato Grosso, nomeados, admitidos ou contratados, excluindo do regime próprio apenas os empregados das sociedades de economia mista (art. 5º). 3) Após a EC nº 20/98, apenas os servidores efetivos se vinculam ao RPPS (caput do art. 40 da CF/88). Portanto, a partir de 16/12/1998, os demais servidores não efetivos submetem-se obrigatoriamente ao RGPS (§ 13 do art. 40 da CF/88). 4) Deve 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, independentemente de alegação genérica de eventual autuação ou notificação do INSS com relação a esses servidores naquele período. 5) O recolhimento ou não de contribuições não altera o vínculo previdenciário, o qual, necessariamente, decorre da CF/88 e da lei. Eventual divergência na compensação entre os regimes deve ser solucionada por meio da via própria, não podendo prejudicar o direito ao reconhecimento do tempo de serviço ao servidor.



31. Ante o exposto, considerando os princípios da segurança jurídica e da boa-fé, com espeque no artigo 12 da Orientação Normativa MPS/SPS nº 02/2009 c/c os artigos 3 e 4 da Lei nº 2.785/1990, afigura-se a viabilidade jurídica da aposentadoria de **servidor estabilizado constitucionalmente** pelo Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) do Estado de Mato.

2.1.2. Da inaplicabilidade das diretrizes da Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) nº 5.111/RR aos Regimes Próprios de Previdência de Servidores instituídos antes da Emenda Constitucional nº 20/1998

32. Preliminarmente, alerta-se que o arcabouço normativo e principiológico exposto no tópico anterior é a base a qual se assenta o que se segue.

33. A Adin nº 5.111/RR tem por objeto o artigo 3º, I, da Lei Complementar nº 54/2001 do Estado de Roraima, alterado pela Lei Complementar nº 138/2008, conforme esclarece o relatório do Voto condutor:

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Governador do Estado de Roraima, tendo por objeto a parte final do art. 3º, inciso I, da Lei Complementar nº 54, de 31/12/2001 do Estado de Roraima, com a redação conferida pela Lei Complementar nº 138, de 26/6/2008, cujo teor é o seguinte:

“Art. 3º Para os efeitos desta Lei Complementar, definem-se como:

I – **participante**: o servidor público civil titular de cargo efetivo integrante dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, de suas autarquias e fundações, da Defensoria Pública, do Ministério Público Estadual e do Tribunal de Contas do Estado; os membros da Magistratura, do Ministério Público Estadual, da Defensoria Pública, da Procuradoria-Geral do Estado, do Tribunal de Contas do Estado, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros; os aposentados, os pensionistas, os militares da reserva remunerada e os reformados, **bem como, os servidores declarados estáveis, nos termos da Constituição estadual**” (grifo do original)



34. Por sua vez, a Adin nº 5.111/RR declarou inconstitucional a **parte final** do 3, I, da Lei Complementar nº 54/2001, isto é, a expressão “**bem como, os servidores declarados estáveis, nos termos da Constituição Estadual**”, dada a incompatibilidade com o artigo 40 da Constituição Federal, que estabeleceu a efetividade como condição para integrar o Regime Próprio de Previdência de Servidores (RPPS), consoante se verifica na Ementa e no Acórdão da decisão:

EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. Parágrafo único do art. 28 da Resolução nº 49, de 27/12/05, da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima. Exaurimento da eficácia. Prejudicialidade. Artigo 3º, inciso I, parte final, da Lei Complementar nº 54, de 31/12/01, do Estado de Roraima, com a redação conferida pela Lei Complementar nº 138, de 26/6/08. Violação do art. 40 da Constituição Federal. Norma de absorção obrigatória pela legislação infraconstitucional. Modulação dos efeitos. Procedência parcial. 1. Com a edição da Resolução nº 3/2015 da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima, ocorreu o esvaziamento da eficácia do parágrafo único do art. 28 da Resolução nº 49/2005 do mesmo órgão. Nesses casos, tem decidido o Supremo Tribunal Federal pela extinção anômala do processo de controle normativo abstrato, motivada pela perda superveniente de seu objeto, que tanto pode decorrer da revogação pura e simples do ato impugnado como do exaurimento de sua eficácia. Precedentes: ADI nº 2859/DF, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe de 21/10/16; ADI nº 4365/DF, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe de 8/5/15; ADI nº 1.979/SC-MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ de 29/9/06; ADI nº 885/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ de 31/8/01. 2. O art. 3º, inciso I, parte final, da Lei Complementar nº 54, de 31/12/01, do Estado de Roraima, com a redação conferida pela Lei Complementar nº 138, de 26/6/08, promove ampliação do rol previsto no art. 40 da Constituição Federal ao determinar que estão incluídos no regime próprio de previdência também os “servidores declarados estáveis, nos termos da Constituição estadual”, expressão que acaba por abranger servidores estabilizados, embora não efetivos, de que trata o art. 19 do ADCT. Portanto, o preceito em tela viola o art. 40 da Constituição Federal, norma de absorção obrigatória pela legislação infraconstitucional, consoante jurisprudência da Suprema Corte. Precedentes: ADI nº 101/MG, Relator o Min. Celio Borja, Rel. p/ o ac. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ de 7/5/93; ADI nº 178/RS, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ de 26/4/96; ADI nº 369/AC, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ de 12/3/99. 3. Modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, nos termos do art. 27 da Lei nº 9.868/99, para que sejam ressaltados da decisão aqueles que, até a data de publicação da ata do julgamento, já estejam aposentados ou tenham preenchido os requisitos para a aposentadoria sob o regime próprio de previdência do Estado de Roraima, exclusivamente para efeito de aposentadoria. 4. Ação julgada parcialmente procedente.

ACÓRDÃO: Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, sob a



presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, **em julgar parcialmente procedente o pedido formulado na ação direta para se declarar a inconstitucionalidade do art. 3º, I, parte final, da Lei Complementar nº 54, de 31/12/2001, do estado Roraima, com a redação conferida pela Lei Complementar nº 138, de 26/6/2018.** Quanto à modulação de efeitos da decisão, acordam os Ministros, por maioria, em ressaltar da decisão aqueles que, até a data de publicação da ata do julgamento, já estejam aposentados ou tenham preenchido os requisitos para a aposentadoria sob o regime próprio de previdência do Estado de Roraima exclusivamente para efeitos de aposentadoria, nos termos do voto do Relator (grifo nosso)

35. A Lei Complementar nº 54/2001 do Estado de Roraima “Dispõe sobre o Regime Próprio de Previdência do Estado de Roraima”, e foi publicada no Diário Oficial em **31/12/2001**. Ou seja, **essa lei é posterior à Emenda Constitucional nº 20/98**, que, conforme tratado acima, alçou a efetividade como condição para participar do Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS).

36. No entanto, deve-se fixar o entendimento de que, até a Emenda Constitucional nº 20/98, servidores sem efetividade, como os estabilizados na forma do artigo 19 do ADCT, poderiam integrar o Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS), conforme acima delineado.

37. Em outras palavras: só a partir da referida emenda constitucional vedou-se a inclusão de servidores sem efetividade nos Regimes Próprios de Previdência de Servidores (RPPS).

38. Porém, não se pode olvidar que a própria Emenda Constitucional nº 20/98 expressamente consignou que os direitos e garantias assegurados em disposições constitucionais até então vigentes estão mantidos, não podendo tais servidores serem excluídos do sistema previdenciário próprio, consoante o art. 3º, §3º:

Art. 3º - É assegurada a concessão de aposentadoria e pensão, a qualquer tempo, aos servidores públicos e aos segurados do regime geral de previdência social, bem como aos seus dependentes, que, até a data da publicação desta Emenda, tenham cumprido os requisitos para a obtenção destes benefícios, com base nos critérios da legislação então vigente.[...]



§ 3º - São mantidos todos os direitos e garantias assegurados nas disposições constitucionais vigentes à data de publicação desta Emenda aos servidores e militares, inativos e pensionistas, aos anistiados e aos ex-combatentes, assim como àqueles que já cumpriram, até aquela data, os requisitos para usufruírem tais direitos, observado o disposto no art. 37, XI, da Constituição Federal. (grifou-se)

39. Reitere-se, então, que, até a mudança pela Emenda Constitucional nº 20/1998, não só servidores efetivos, mas também os estabilizados constitucionalmente (logo, sem efetividade) poderiam integrar o Regime Próprio de Previdência de Social (RPPS), caso as leis dos entes políticos assim dispusessem, nos termos do exercício da competência estabelecida no artigo 39 da Constituição Federal e artigo 24 do ADCT, conforme acima dito.

40. A Professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹³, sobre a preservação dos direitos dos servidores pertencentes ao RJU antes da Emenda Constitucional nº 20/98, leciona nos seguintes termos:

Além disso, os servidores que foram admitidos, a qualquer título, antes da Emenda Constitucional nº 20 (ressalvados os celetistas, que já eram vinculados ao regime de previdência geral), tinham a sua aposentadoria regida pelos dispositivos constitucionais relativos aos servidores públicos. O art. 40 da Constituição não fazia qualquer distinção quanto ao tipo de servidores, fosse ele ocupante de cargo ou função; apenas remetia para a legislação a disciplina legal sobre a aposentadoria em cargos ou empregos temporários. Fora essas duas hipóteses, todos os demais servidores faziam jus às modalidades de aposentadoria previstas no art. 40 e continuam sujeitos a esse dispositivo, já que tiveram os seus direitos preservados pela regra do art. 3º, §3º, da Emenda nº 20. (grifo nosso)

41. Dessa forma, a Adin nº 5.111/RR não pode ser paradigma para apreciar o caso da aposentadoria em comento, pois essa Adin se refere a Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS) instituído após a Emenda Constitucional nº 20/98, ao passo que o Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS) do Estado de Mato Grosso foi instituído pela Lei Complementar nº 4/1990, anterior, portanto, à Emenda Constitucional nº 20/1998.

¹³ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Direito Administrativo. 20ª ed. São Paulo. Atlas, 2007, p. 518/519.



42. A Adin nº 5.111/RR não abordou os Regimes Próprios de Previdência dos Servidores (RPPS) criados antes da Emenda Constitucional Nº 20/1998. Para tanto, o Supremo Tribunal Federal (STF) teria que deliberar acerca da constitucionalidade de dispositivos legais que propiciaram servidores sem efetividade a ingressarem no Regime Jurídico Único (RJU), como o artigo 243 da Lei nº 8.112/90 e Artigo 280 da Lei Complementar nº 4/1990, o não ocorreu nesse julgado.

43. Nesse ponto, repise-se que a ação que aprecia constitucionalidade do artigo 243 da Lei nº 8.112/90, que viabilizou o ingresso de servidores não efetivos no RJU da União, e que, consequentemente, refletiria na aplicação de dispositivos semelhantes, como artigo 280 da Lei Complementar nº 4/1990, é a Adin nº 2.968/DF, mas ela ainda está pendente de julgamento, conforme acima suscitado.

44. Dessa forma, a Adin nº 5.111/RR não abordou os parâmetros normativos que impactariam na aposentadoria ora em análise, conforme se verifica nos limites objetivos da exordial da ação e no dispositivo da decisão colegiada.

45. Ou seja, os trechos colacionados pela Unidade Instrutiva para arrimar o entendimento de que os servidores com estabilização extraordinária não podem integrar o Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS) estão na fundamentação do Acórdão da Adin nº 5.111/RR.

46. Porém, o Supremo Tribunal Federal (STF) tem decidido que a argumentação e os fundamentos utilizados em ações de controle de constitucionalidade abstrato não têm efeito vinculante. Porquanto “a eficácia vinculante dos acórdãos proferidos em processos de controle concentrado de constitucionalidade **abrange apenas o objeto da ação**¹⁴”.

47. Não prevalece na Suprema Corte a teoria da transcendência dos motivos determinantes, tanto que é incabível reclamação com base em fundamentação de Acórdão vinculante, conforme se observa nos precedentes abaixo:

Informativo STF nº 808

14 Rcl 4.454 AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe de 17.03.2015

2ª Procuradoria do Ministério Público de Contas - Gabinete do Procurador William de Almeida Brito Júnior

Rua Conselheiro Benjamin Duarte Monteiro, nº 1 - Centro Político Administrativo - Cuiabá/MT

Telefone: (65) 3613-7626 e-mail: william@tce.mt.gov.br - www.mpc.mt.gov.br



Reclamação: aposentadoria espontânea e extinção do contrato de trabalho - 4

Para o cabimento de reclamação é indispensável a relação de pertinência estrita entre o ato reclamado e o parâmetro de controle. Com base nessa orientação, o Plenário, em conclusão de julgamento e por maioria, reputou improcedente pedido formulado em reclamação. (...) **A parte reclamante pretenderia dar efeito vinculante a um dos fundamentos do voto condutor daquele acórdão, qual seja, o da impossibilidade de cumulação de vencimentos e proventos. Entretanto, a jurisprudência do STF é firme quanto ao não cabimento de reclamação fundada na transcendência dos motivos determinantes do acórdão com efeito vinculante.** Ainda que assim não fosse, o ato reclamado respeitara um dos fundamentos do voto condutor relativamente à ideia de que a aposentadoria espontânea não extingue o contrato de trabalho. (...) [Rcl 8168/SC, rel. orig. Min. Ellen Gracie, red. p/ o acórdão Min. Edson Fachin, 19.11.2015. \(Rcl-8168\)](#) (grifos nossos)

Informativo STF nº 887

DIREITO PROCESSUAL CIVIL E DO TRABALHO –
LIQUIDAÇÃO/CUMPRIMENTO/EXECUÇÃO

Reclamação e índice de atualização de débitos trabalhistas -2

1. A Segunda Turma declarou improcedente reclamação ajuizada pela Federação Nacional (Fenaban) contra decisão do Tribunal Superior do Trabalho (TST) que determinou a alteração de índice de atualização de débitos trabalhistas.

(...)

A Turma entendeu que a Fenaban é parte ilegítima para propor reclamação. Ressaltou que o reclamante não demonstrou como o seu interesse jurídico teria sido afetado pelo acórdão reclamado. No mérito, julgou improcedente o pedido formulado. **Rememorou que o Plenário se manifestou contrariamente à chamada “transcendência” ou “efeitos irradiantes” dos motivos determinantes das decisões proferidas em controle abstrato de normas** e que a jurisprudência de ambas as Turmas deste Tribunal é no sentido de inexistir estrita aderência entre o conteúdo das decisões que determinam a utilização de índice diverso da TR para atualização monetária dos débitos trabalhistas e o decidido no julgamento da ADI 4.357/DF e da ADI 4.425/DF(...) [Rcl 22012/RS, rel. Min. Dias Toffoli, red. p/ ac. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 12.9.2017. \(Rcl-22012\)](#)(grifo nosso)

48. Nessa ordem de ideias, pode-se dizer, em síntese, que as disposições



da Adin nº 5.111/RR não são aplicáveis à aposentadoria sob exame por dois motivos primordiais.

49. Primeiro, a Adin nº 5.111/RR trata de Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS) instituído, como visto acima, após a EC nº 20/1998, que deu nova redação ao artigo 40 da Constituição Federal; não sendo, portanto, similar ao caso enfrentado nesse processo, que tem como referência Regime Próprio de Previdência de Servidores (RPPS) anterior a essa emenda.

50. Segundo, não é possível dar efeito vinculante à fundamentação de Acórdão, ainda que essa fundamentação esteja inserta em decisão que aprecia ação de natureza vinculante, como nas ações de controle em tese de leis e atos normativos, em razão de o Supremo Tribunal Federal não albergar a tese da teoria da transcendência dos motivos determinantes.

51. Além disso, o Tribunal de Contas de União (TCU) tem registrado aposentadorias cujos beneficiários tiveram seus empregos públicos transformado em cargos públicos por força do artigo 243 da Lei nº 8.112/93, corroborando o entendimento de que as diretrizes da Adin 5.111/RR não se aplicam à Regimes Próprios de Previdência de Servidores anteriores à EC nº 20/1998.

52. Inclusive, como dito anteriormente, estabelecendo balizas para os cargos em comissão e empregos e funções de confiança que poderiam ser enquadrados nesse artigo 243 da Lei nº 8.112/90, conforme os Acórdãos nºs 2.291/2013 e 2.737/2010, ambos julgados em Plenário e prolatados em sede de Consulta. Como exemplo da aplicação pelo Tribunal de Contas da União, pode-se citar, dentre incontáveis deliberações, os Acórdãos nºs 1.780/2020 – 1ª Câmara¹⁵ e 12.500/2019 – 2ª Câmara¹⁶.

53. Embora tenham denegado os registros de aposentadoria por violação do artigo 40, §2º, da Constituição Federal (os proventos na inatividade excediam os vencimentos da atividade), tais Acórdãos ilustram que o Tribunal de Contas da União (TCU) tem aplicado o artigo 243 da Lei nº 8.112/90, conforme abaixo:

15 Ata nº 22, de 15/07/2020, disponível no link fls 490/498:

[file:///C:/Users/WIN10/Downloads/ATA_22_2C_de_07-07-2020-REDE%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/WIN10/Downloads/ATA_22_2C_de_07-07-2020-REDE%20(1).pdf)

16 Ata nº 41, de 26/11/2019, disponível no link fls 352/357: [file:///C:/Users/WIN10/Downloads/ATA_%2041_2C_de_12-11-2019-REDE%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/WIN10/Downloads/ATA_%2041_2C_de_12-11-2019-REDE%20(1).pdf)



33.3 Ainda sobre a vantagem de opção, o Controle Interno informou que a servidora prestou serviços no TST, contratada com base no Decreto 77.242/1976, e [que foi] enquadrada na tabela permanente do quadro de pessoal do Tribunal por aplicação do § 1º do art. 243 da Lei 8.112/1990, a partir de 12/12/1990, tendo em vista as Decisões do TCU nºs 714/2000 e 236/2001, ambas do Plenário.

33.4 O Controle Interno informa ainda que o tempo caracterizado com emprego público, relacionado no campo 'Discriminação dos tempos de funções comissionadas' do formulário Sisac com descrição 'S/Vínculo', foi computado para fins da vantagem de opção, além de para efeitos de ATS e LP.

33.5 Em relação à transformação do cargo em comissão, sem vínculo, em cargo efetivo, este Tribunal debateu o assunto nos Acórdãos 2.737/2010 e 3.087/2010, ambos do Plenário, de Relatoria dos Ministros Augusto Nardes e Raimundo Carreiro, respectivamente.

Nesses Acórdãos, ficou definido que as contratações de pessoal, sem vínculo com a Administração Pública Federal, realizadas antes da Constituição de 1988, para o exercício de empregos de confiança, com fulcro no art. 2º e parágrafos do Decreto nº 77.242/1976, ao abrigo da CLT, podem ser transformadas em cargos efetivos, consoante permissivo do art. 243, § 1º, da Lei nº 8.112/1990.

33.6 Portanto, a nosso ver, entende-se que a transformação do cargo em comissão ocupado pela interessada em cargo efetivo foi adequada, haja vista que a natureza do cargo ocupado pela servidora era de emprego público. Nessa situação, à luz do entendimento deste Tribunal firmado no Acórdão nº 2.737/2010, foi possível realizar esse enquadramento nos termos do 243, § 1º, da Lei nº 8.112/1990. (1.780/2020 – 1ª Câmara) (grifo nosso)

54. Note-se que o *Parquet* de Contas colacionou, como exemplo, Acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU) prolatados após a deliberação da Adin 5.111/RR, de modo a evidenciar que as deliberações dessa ação não impactaram os Regimes Próprios de Previdência de Servidores (RPPS) anteriores à EC nº 20/98, como é o caso da União e do Estado de Mato Grosso.

55. Aliás, se prevalecesse o entendimento de que a Adin 5.111/RR afastou dispositivos legais que, antes da EC nº 20/98, transformaram empregos públicos em cargos, como o artigo 243 da Lei 8.112/90 e o artigo 280 da Lei Complementar nº 04/90, a Súmula nº 241¹⁷ do Tribunal de Contas da União (TCU) seria letra morta.

17 As vantagens e gratificações incompatíveis com o Regime Jurídico Único, instituído pela Lei nº 8.112, de



56. Pois, como essa súmula estabelece que as vantagens e gratificações incompatíveis com o Regime Jurídico Único não se incorporam aos proventos nem à remuneração de servidor cujo emprego foi transformado em cargo público por força do art. 243 da Lei nº 8.112/90, este artigo, por força da Adin nº 5.111/RR, não teria mais aplicação e, consequentemente, a Súmula nº 241 da Corte de Contas Federal.

57. Porém, não é o que ocorre, visto que o Tribunal de Contas da União (TCU) tem aplicado a indigitada súmula, como se observa, entre inúmeras decisões, no Acórdão nº 10.215/2020 – 2ª Câmara¹⁸, o qual, mais uma vez, é posterior à apreciação da Adin nº 5.111/RR, indicando a inaplicabilidade das diretrizes dessa ação de controle em tese para Regimes Próprios de Previdência de Servidores (RPPS) instituídos antes da EC nº 20/98.

58. Assim, o Ministério Público de Contas entende que é incabível a determinação sugerida pela Unidade Instrutiva de “que torne sem efeito a paridade com qualquer tipo de carreira, sendo garantido o valor real do benefício previdenciário, a fim de que seja dada apenas a recomposição inflacionária, nos termos do art. 29-B da Lei 8.213/1991”.

59. Pois, os **Atos nº 24.196/2014 e 22.254/2017** devem ser registrados nos seus exatos termos, com a aplicação das regras de aposentadoria que a legislação lhe confere, nos termos delineados acima; em face da viabilidade jurídica do benefício em análise e em razão da inaplicabilidade das diretrizes da Adin nº 5.111/RR ao presente caso.

2.2 Análise de mérito

60. Para que seja possível deferir o pleito de aposentadoria, o beneficiário deve preencher os requisitos constitucionais pertinentes. No caso em tela, como se

11-12-90, não se incorporam aos proventos nem à remuneração de servidor cujo emprego, regido até então pela legislação trabalhista, **foi transformado em cargo público por força do art. 243** do citado diploma legal.

18 Ata nº 33, de 18/09/2020, disponível no Link fls 921/928:

[file:///C:/Users/WIN10/Downloads/ATA_33_2C_de_22-09-2020-REDE%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/WIN10/Downloads/ATA_33_2C_de_22-09-2020-REDE%20(3).pdf)



trata de **aposentadoria voluntária por tempo de contribuição, com proventos integrais**, concedida nos termos do **art. 3º da Emenda Constitucional nº 47 de 5 de julho de 2005**, cuja redação é a seguinte:

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.

61. Logo, no vertente caso, evidencia-se que o registro postulado tem respaldo legal e constitucional, à luz dos dispositivos que regulam a matéria, porquanto todos os requisitos constitucionais e legais foram devidamente preenchidos, consoante demonstrativo do quadro abaixo:

Publicação do Ato de Aposentadoria	Atos nº 24.196/2014 e 22.254/2017 foram publicados no Diário Oficial do Estado nº 26.442, de 23/12/2014 e no Diário Oficial do Estado nº 26.442, de 14/12/2017, respectivamente.
Fundamento legal	Art. 3º, incisos I, II e III, da Emenda Constitucional nº 47, de 05.07.2005 e Art. 140, Parágrafo único, da



	Constituição Estadual, mais as disposições da Lei n. 8.269, de 29 de dezembro de 2004
Idade	Conforme os documentos pessoais, o requerente, nascido em 06/10/1951, contava com a idade de 63 anos na data da publicação do ato concessório.
Tempo total de contribuição	36 anos, 6 meses e 20 dias
Efetivo Exercício no serviço público	36 anos, 6 meses e 20 dias
Tempo na carreira e no cargo (artigo 2º, inciso VII, c/c art. 71 da Orientação Normativa SPS nº 02/2009)	24 anos, 9 meses e 11 dias
Proventos informados no APLIC	R\$ 2.579,49 (dois mil quinhentos e setenta e nove reais e quarenta e nove centavos)

62. Consta dos autos que a Sra. **Erotildes Dias da Silva** ingressou no serviço público estadual em 31/05/1978 por meio de contratado de trabalho, que não teve qualquer rescisão, conforme a ficha funcional constante nos autos.

63. Vê-se, então, que a servidora foi adequadamente declarada **estável**, na forma do artigo 19 do ADCT; já que tinha mais 5 (cinco) anos de serviço público antes da promulgação da Constituição Federal de 1988.

64. Com o advento da Lei Complementar nº 04/1990, que instituiu o Estatuto dos Servidores Públicos da administração Direta, da Autarquias e das Fundações Públicas Estaduais, houve a transposição dos servidores públicos então regidos pela CLT para o regime jurídico estatutário único, consoante artigo 280 dessa lei.

65. Assim, amparando-se nas informações constantes nos autos, notadamente na ficha funcional elaborada pelo instituto de previdência municipal, bem como no relatório da equipe técnica deste Tribunal de Contas, verifica-se que não houve ascensão indevida, visto que a servidora se manteve em cargo equivalente àquele pelo qual foi considerada estável no serviço público durante todo o período laborativo.



66. Dessa forma, não foram verificadas irregularidades no ingresso da **Sra. Erotildes Dias da Silva** no serviço público, tampouco foi constatada ascensão funcional indevida ou outra irregularidade apta a provocar a denegação do registro do ato aposentatório.

67. Dessa forma, o **Ministério Público de Contas** opina pelo registro dos Atos nº 24.196/2014 e 22.254/2017 e legalidade da planilha de proventos integrais.

3. CONCLUSÃO

68. Pelo exposto, o **Ministério Público de Contas**, no uso de suas atribuições institucionais, **opina** pelo registro do Atos nº 24.196/2014 e 22.254/2017 e legalidade da planilha de proventos integrais.

É o Parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 16 de dezembro de 2021.

(assinatura digital)¹⁹
WILLIAM DE ALMEIDA BRITO JÚNIOR
Procurador-geral de Contas Adjunto

¹⁹ 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.