PROCESSO Nº	:	26.224-2/2018 (AUTOS DIGITAIS)
PRINCIPAL	:	MATO GROSSO PREVIDÊNCIA (MTPREV)
INTERESSADO	:	ORESTES SANTOS BELO
CARGO	:	APOIO DESENVOLVIMENTO ECONOMICO E SOCIAL
ASSUNTO	:	APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO
RELATOR	:	CONSELHEIRO GUILHERME MALUF

PARECER Nº 2.323/2022

CONCESSÃO DE APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO. MATO GROSSO PREVIDÊNCIA. PROVENTOS INTEGRAIS. ESTABILIZAÇÃO EXCEPCIONAL PELO ART. 19 DO ADCT. POSSIBILIDADE DE FILIAÇÃO AO RPPS. SANEAMENTO DA IRREGULARIDADE APONTADA. MANIFESTAÇÃO PELO REGISTRO DO ATO Nº 24.265/2018, BEM COMO PELA LEGALIDADE DA PLANILHA DE PROVENTOS.

1. RELATÓRIO

1. Cuidam os autos da análise, para fins de registro, do **Ato nº 24.265/2018,** que concedeu aposentadoria voluntária por tempo de contribuição, com proventos integrais, ao **Sr. Orestes Santos Belo** RG nº 1267257 SSP/GO, CPF nº 138.555.061-91, estabilizado constitucionalmente, ocupante do cargo de APOIO DE DESENVOLVIMENTO ECONOMICO E SOCIAL L 10177/14 C-012, lotado na SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA, no Município de Cuiabá/MT.

Este documento foi assinado digitalmente. Para verificar sua autenticidade acesse o site: http://www.tce.mt.gov.br/assinatura e utilize o código XGB9W.

2. A Secretaria de Controle Externo de Previdência, em relatório técnico (documento digital nº 190946/2018), constatou que não constava dos autos a certidão original de tempo de contribuição de outros órgãos previdenciários, comprovando o tempo averbado, e, observou divergência no subsídio do servidor, razão pela qual, sugeriu a citação do gestor, acerca da seguinte irregularidade.

> **ELLITON OLIVEIRA DE SOUZA** - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 21/05/2018 a 31/12/2018
> **1) LB15 RPPS_GRAVE_15**. Ocorrência de irregularidades no processo de concessão de benefícios previdenciários (Legislação do MPS; legislação específica do ente).
> 1.1) Encaminhar a certidão original de tempo de contribuição de outros órgãos previdenciários, inclusive do Regime Geral de Previdência Social (INSS), que comprove o tempo averbado, para fins de aposentadoria, conforme previsto no Manual de Orientação para Remessa de Documentos ao TCE/MT, referente aos períodos de 25/10/1979 a 11/03/1990. - Tópico - 1.3. Contribuição
> 1.2) Apresentar esclarecimento sobre a divergência no subsídio do servidor ORESTES SANTOS BELO. - Tópico - 3. CÁLCULO DOS PROVENTOS

3. Em observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, fora encaminhado o Ofício nº 911/2018/GCIJJM (documento digital nº 194503/2018) ao Sr. Elliton Oliveira de Souza, Diretor-Presidente da Mato Grosso Previdência, o qual fora enviado no dia 03/10/2018 (documento digital nº 194504/2018) e recebido no mesmo dia (documento digital nº 194735/2018).

4. Na sequência, os gestores do Mato Grosso Previdência manifestaram nos autos solicitando, prorrogações de prazo (documentos digitais nº 211014/2018, nº 224515/2018, nº 235328/2018, nº 9171/2019, nº 58236/2019, nº 107881/2019, nº 160085/2019, nº 211180/2019, nº 15110/2020, nº 209079/2020, nº 275333/2020, nº 8688/2021, nº 189287/2021, nº 27180/2022), que foram deferidas (documentos digitais nº 211706/2018, nº 225462/2018, nº 236589/2018, nº 10059/2019, nº 58458/2019, nº 108690/2019, nº 162027/2019, nº 2112259/2019, nº 16199/2020, nº 212378/2020, nº 278230/2020, nº 33022/2021, nº 197211/2021, nº 86732/2022).

5. Após, o **gestor apresentou defesa** e esclarecimentos pelo documento digital nº 111039/2022.

Este documento foi assinado digitalmente. Para verificar sua autenticidade acesse o site: http://www.tce.mt.gov.br/assinatura e utilize o código XGB9W.

6. Em **relatório técnico de defesa** (documento digital nº 148841/2022), a equipe técnica sanou o apontamento, e conclui pelo registro do Ato nº 24.265/2018 e pela legalidade da planilha de proventos, no valor de R$ 4.531,43 (quatro mil, quinhentos e trinta e um reais e quarenta e três centavos), vejamos:

> **2. ANÁLISE DE DEFESA**
> O relatório técnico preliminar (doc. digital nº 76723/2018) emitido pela equipe técnica da Secretária de Controle Externo de Previdência, ao analisar os documentos e informações relativos à aposentadoria do Sr. Orestes Santos Belo (doc. digital nº 144521/2018), concluiu pelos seguintes apontamentos:
> **ELLITON OLIVEIRA DE SOUZA - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 21/05/2018 a 31/12/2018**
> **1) LB15 RPPS_GRAVE_15. Ocorrência de irregularidades no processo de concessão de benefícios previdenciários (Legislação do MPS; legislação específica do ente).**
> **1.1**) Encaminhar a certidão original de tempo de contribuição de outros órgãos previdenciários, inclusive do Regime Geral de Previdência Social (INSS), que comprove o tempo averbado, para fins de aposentadoria, conforme previsto no Manual de Orientação para Remessa de Documentos ao TCE/MT, referente aos períodos de 25/10/1979 a 11/03/1990. - Tópico - 1.3. Contribuição.
> **1.2**) Apresentar esclarecimento sobre a divergência no subsídio do servidor ORESTES SANTOS BELO. - Tópico - 3. CÁLCULO DOS PROVENTOS
> **RESPOSTA DO GESTOR:**
> Por meio do ofício nº 1177/2022 o Diretor Presidente do MTPREV encaminhou os documentos acostados ao doc. externo nº 111039/2022, relativo a vida funcional do Sr. Orestes Santos Belo, contudo, não apresentou a certidão original de tempo de contribuição junto ao INSS, do período de 25/10/1979 a 11/03/1990.
> **ANÁLISE DA DEFESA:**
> Em relação ao apontamento do subitem 1.1), o Gestor não apresentou a certidão original de tempo de contribuição de outros órgãos previdenciários, inclusive do INSS, que comprove o tempo averbado para fins de aposentadoria do servidor Orestes Santos Belo referente ao período de 25/10/1979 a 11/03/1990.
> De acordo com a Resolução de Consulta nº 15/2021 é de obrigação do MTPREV emitir a Certidão de Tempo de Contribuição onde comprova o tempo do servidor, assim sendo, consta dos autos, fls. 7 a 18 do doc. externo nº 144521/2018, a referida CTC, **SANANDO A IRREGULARIDADE LB15 SUBITEM 1.1.**
> Quanto ao apontamento do subitem 1.2), a defesa informa que não há divergência no subsídio do servidor Orestes Santos Belo, vindo esclarecer que na elaboração da planilha de cálculo, constante do processo nº 160996/2018, disponibilizado no sistema E-TURMALINA da concessão da aposentadoria, foi calculado os valores com os seguintes reajuste (fls.16 do doc. externo nº 111039/2022):
> **Proventos até 31/03/2018:** (Compl/subsídio/art. 7º da CRF - R$ **R$ 4.336,12** 4,78 + TI. Julg. Incorp. 61 MS 37063/05 - R$ 95,57) passando

Este documento foi assinado digitalmente. Para verificar sua autenticidade acesse o site: http://www.tce.mt.gov.br/assinatura e utilize o código XGB9W.

o subisídio a ser de **R$ 4.431,08**.
Proventos a partir de 01/04/2018: **R$ 4.431,08** houve aplicação do RGA de 2,19% (Compl/Subsid/Art.7 CRF - R$ 4,78 + TI. Julg.Incorp. 61 MS 37063/05 - R$95,57) **passando o subisídio a ser de R$ 4.531,43**
Diante dos esclarecimentos, fica **SANADA A IRREGULARIDADE LB15 SUBITEM 1.2.**
3. CONCLUSÃO
Por fim, com fulcro do art. 139 da Resolução 14/2007, sugerimos ao Conselheiro Relator:
a) Registro do **Ato nº 24.265/2018;**
b) Legalidade da planilha de proventos no valor de **R$ 4.531,43**

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

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

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Introdução

9. 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.

10. 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.

11. Nessa fiscalização são apreciados os requisitos para a inativação, a composição das parcelas dos proventos estabelecidos pela Administração, bem como

Este documento foi assinado digitalmente. Para verificar sua autenticidade acesse o site: http://www.tce.mt.gov.br/assinatura e utilize o código XGB9W.

a fundamentação e o início dos efeitos do referido ato.

12. 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.

13. 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.

14. 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)

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

Este documento foi assinado digitalmente. Para verificar sua autenticidade acesse o site: http://www.tce.mt.gov.br/assinatura e utilize o código XGB9W.

> 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.

16. Considerando que a Constituição Federal foi promulgada em 05/10/1988, aqueles servidores que ingressaram no serviço público até 05/10/1983, sem concurso público, mas que continuaram no exercício de suas funções até 05/10/1988, são considerados estáveis no serviço público. Esses servidores foram contemplados com a denominada estabilidade anômala, extraordinária ou excepcional, que encontra previsão no supracitado dispositivo do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

17. Convém mencionar, de início, que a controvérsia jurisprudencial e doutrinária relativa a qual regime de previdência seriam submetidos os servidores admitidos anteriormente a promulgação da Constituição Federal de 1988 ganhou especial relevância com o advento da Emenda Constitucional nº 20/98, que alterou substancialmente o capítulo da Constituição da República que trata da Administração Pública, notadamente a seção relativa aos servidores públicos.

18. Com efeito, a nova redação atribuída ao *caput* do art. 40 da Constituição Federal assegurou aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas as autarquias e fundações, regime de previdência próprio, de caráter contributivo.

19. De outro norte, o §13 do citado art. 40 dispôs que ao servidor ocupante, exclusivamente, de **cargo em comissão** declarado em lei de livre nomeação e exoneração, bem como de outro **cargo temporário** ou de **emprego público**, aplica-se o regime geral de previdência social.

20. De um lado, respeitáveis doutrina e jurisprudência[1] sustentam que a vinculação de agente público ao regime próprio de previdência social **depende** de sua caracterização como servidor titular de cargo efetivo, o que não ocorreria na hipótese

1 *V.g.*, STJ - EDcl no RMS 14.806/RO; TJMT - Ap 62682/2014, MS 153827/2014, Ap 99883/2014.

Este documento foi assinado digitalmente. Para verificar sua autenticidade acesse o site: http://www.tce.mt.gov.br/assinatura e utilize o código XGB9W.

de estabilização excepcional, resultando forçosa sua vinculação ao Regime Geral de Previdência Social.

21. Amparado nessa premissa, esta Corte de Contas aprovou a Resolução de Consulta nº 22/2016 no sentido de que, em regra, é vedada a filiação de servidores estabilizados pelo art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e não efetivos, conforme se observa:

> **Resolução de Consulta nº 22/2016**
> **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.

22. Merece destaque o fato que a Resolução de Consulta, apesar de se filiar ao entendimento de que a filiação ao RPPS é restrita a servidores efetivos, estabeleceu prazo decadencial para que a Administração Pública reveja o ato concessório de benefício com esteio no princípio da segurança jurídica e na aplicação subsidiária da Lei Federal nº 9.784/99 – ou norma local, se o prazo for maior.

23. No âmbito da União, o entendimento delineado foi defendido pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, por meio do Parecer/CJ/Nº 2.281/2000, 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,

Este documento foi assinado digitalmente. Para verificar sua autenticidade acesse o site: http://www.tce.mt.gov.br/assinatura e utilize o código XGB9W.

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.

24. Esse parecer, entretanto, 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.

25. Assim, resolvendo o impasse, o então Advogado-Geral da União, Gilmar Ferreira Mendes, por meio do Parecer nº GM 030/02, posicionou-se no sentido de que são albergados pelo regime próprio de previdência os servidores estabilizados nos termos do art. 19 do ADCT, concluindo 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.

26. O parecer supracitado é esclarecedor na medida em que identifica que núcleo da divergência consiste em interpretações discrepantes do texto constitucional, notadamente da regra contida no art. 40 da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional Nº 20/98, na qual somente se assegura direito à previdência oficial aos servidores "titulares de cargos efetivos da União", não sendo essa condição alcançada pelos servidores não estáveis, tampouco pelos

Este documento foi assinado digitalmente. Para verificar sua autenticidade acesse o site: http://www.tce.mt.gov.br/assinatura e utilize o código XGB9W.

servidores tornados estáveis pelo art. 19 do ADCT, uma vez que não teriam sido "efetivados" por meio de aprovação em um concurso público previsto, contudo nunca realizado, circunstância que tornaria ineficaz a estabilidade a eles outorgada na Constituição, salvo em relação à impossibilidade de demissão desmotivada.

27. De proêmio, convém afirmar que **não há que se confundir efetividade com estabilidade.** Quanto ao tema, a Suprema Corte possui precedente não vinculante que por sua didaticidade merece ser reproduzido (grifos nossos):

> **Efetividade e estabilidade. Não há que confundir efetividade com estabilidade. Aquela é atributo do cargo, designando o funcionário desde o instante da nomeação; a estabilidade é aderência, é integração no serviço público, depois de preenchidas determinadas condições fixadas em lei, e adquirida pelo decurso de tempo.** Estabilidade: art. 41 da CF e art. 19 do ADCT. A vigente Constituição estipulou duas modalidades de estabilidade no serviço público: a primeira, prevista no art. 41 (...). A nomeação em caráter efetivo constitui-se em condição primordial para a aquisição da estabilidade, que é conferida ao funcionário público investido em cargo, para o qual foi nomeado em virtude de concurso público. A segunda, prevista no art. 19 do ADCT, é um favor constitucional conferido àquele servidor admitido sem concurso público a pelo menos cinco anos da promulgação da Constituição. Preenchidas as condições insertas no preceito transitório, o servidor é estável, mas não é efetivo, e possui somente o direito de permanência no serviço público no cargo em que fora admitido, todavia sem incorporação na carreira, não tendo direito à progressão funcional nela, ou a desfrutar de benefícios que sejam privativos de seus integrantes. O servidor que preenchera 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 e ADI 114, rel. min. Cármen Lúcia, j. 26-11-2009, P, DJE de 3-10-2011)

28. Quanto a esta diferenciação, não há controvérsia.

29. Nada obstante, apesar da autoridade da tese restritiva, perfilhada inclusive por esta Corte de Contas, este Procurador de Contas, alinhado ao

Este documento foi assinado digitalmente. Para verificar sua autenticidade acesse o site: http://www.tce.mt.gov.br/assinatura e utilize o código XGB9W.

posicionamento ampliativo defendido pela Advocacia-Geral da União (AGU) e atualmente pelo Ministério da Previdência Social, pactua com a possibilidade de filiação de servidor estabilizado com base nas normas constitucionais transitórias ao RPPS, desde que haja previsão legal de transmudação de emprego/função originária para cargo de natureza permanente no âmbito do ente, já que a característica de efetividade não é condição precípua para a viabilidade trazida a lume.

30. Convém novamente trazer à baila, por oportuno, as conclusões forjadas no multicitado parecer da AGU no sentido 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:

> De fato, a norma constitucional transitória estabeleceu a necessidade de concurso público para efetivação dos servidores não concursados, os quais tornou estáveis aos cinco anos de serviço. **Contudo, entender que o legislador pretendeu criar uma espécie de servidor atípico, ou seja, com todos os direitos do servidor estável, exceto o direito a previdência por regime próprio de servidores, é interpretação que não parece razoável.**
> A interpretação mais lógica e segura, é entender-se exatamente o oposto, ou seja, que, embora tenha concedido aos servidores não estáveis os mesmos direitos do servidor estável, inclusive e naturalmente, a aposentadoria, quis o legislador, com a exigência do concurso, nada mais do que aperfeiçoar o processo de integração dos mesmos no serviço público, mediante correção do meio de ingresso no serviço público, via concurso público, ressalte-se, de modo a retirar dos mesmos a condição de servidores com ingresso especial, ao viabilizar a integração completa dos mesmos no status de servidores efetivos comuns, inclusive pela forma de ingresso no serviço.
> [...]
> De fato, uma coisa seria o Poder Constituinte originário, por meio de norma transitória e excepcional e, obviamente, nem por isso de hierarquia inferior haver tornado - como de fato tornou - o tempo de serviço de cinco anos apto, em si mesmo, para estabilizar o servidor no cargo, acrescentando a efetivação, tão-somente, como norma de aperfeiçoar o processo de adoção de servidores não estáveis, pela forma de ingresso regular, via concurso, como foi previsto. **Outra coisa, bem distinta - e nada razoável - seria dar a um dispositivo constitucional, transitório ou não, interpretação que, ao fim, resultaria no entendimento de que os servidores beneficiados pela norma constitucional teriam todos os atributos do servidor estável, concedido em norma que**

Este documento foi assinado digitalmente. Para verificar sua autenticidade acesse o site: http://www.tce.mt.gov.br/assinatura e utilize o código XGB9W.

> **inclusive chegou à minúcia, ao detalhe, de conceder-lhes o direito de ingressar via concurso no qual o tempo de serviço anterior será contado como título - enfim, todos os atributos, exceto o direito a um regime previdenciário próprio.** (grifou-se)

31. Neste sentido, o Ministério da Previdência Social, em posição diametralmente oposta àquela originária, estabeleceu na Orientação Normativa nº 03/09 a posição ampliativa, neste sentido:

> 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. (grifou-se)

32. Nesta linha de cognição, entende-se que a característica da efetividade, que não se confunde com a estabilidade, não é elemento essencial da qualidade de servidor público, não sendo, portanto, *conditio sine qua non* para a possibilidade de integração de agente ao regime próprio previdenciário, porquanto o objetivo visado pelo Poder Constituinte originário foi aproximar a categoria de servidores excepcionalmente tornados estáveis aos servidores efetivos, possibilitando, inclusive, a contagem do tempo de serviço como título quando e se estes se submeterem a concurso para fins de efetivação (art. 19, §1º do ADCT).

33. Em relação ao ocupante de emprego público, não há dúvidas quanto a sua vinculação ao RGPS. A natureza de seu vínculo é contratual, submetendo-se ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho. É ele empregado e como tal não se vincula a regime próprio de previdência, que é destinado aos servidores públicos que possuem vínculo de natureza estatutária, consoante entendimento do Supremo Tribunal Federal:

> O art. 19 do ADCT da Constituição de 1988 tem abrangência limitada aos servidores civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, entre eles não se compreendendo os empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista. CF, arts. 39 e 173,

Este documento foi assinado digitalmente. Para verificar sua autenticidade acesse o site: http://www.tce.mt.gov.br/assinatura e utilize o código XGB9W.

> § 1º. (ADI 112, rel. min. Néri da Silveira, j. 24-8-1994, P, DJ de 9-2-1996 e ADI 1.808, rel. min. Gilmar Mendes, j. 18-9-2014, P, DJE de 10-11-2014)

34. Ademais, sob o viés da segurança jurídica e da estabilização das relações jurídicas, não parece razoável que a longa permanência de servidores sob o regime estatutário - período durante o qual, é bom que se diga, verteram suas contribuições ao regime próprio-, não lhes viabilize o direito à aposentação por este regime previdenciário especial, já que a *mens legis* da reforma promovida pela Emenda Constitucional nº 20/98 foi o de assegurar a filiação no Regime Próprio somente aos servidores cujo vínculo com a Administração Pública esteja revestido da longevidade, não sendo possível vislumbrar a inclusão dos excepcionalmente estabilizados no rol do art. 40, § 13, da Constituição Federal, que obrigatoriamente estatuí o Regime Geral aos ocupantes de cargos de ocupação efêmera (comissionados, temporários ou empregados públicos).

35. Repise-se, é plenamente viável e consentânea à noção de equilíbrio financeiro e atuarial a inserção de servidor, recebido pelas normas constitucionais transitórias como estável, no regime jurídico próprio dos servidores públicos, atendido o requisito de previsão no regime jurídico único do ente federativo, reflexo autêntico da autonomia organizacional do ente decorrente do pacto federativo estipulado na Carta Magna.

36. Ainda, é digno de nota que a Emenda Constitucional nº 20/98 **deixou expressamente consignado que os direitos e garantias assegurados em disposições constitucionais até então vigentes estão mantidos, não podendo tais servidores ser excluídos do sistema previdenciário próprio**, portanto, nos termos do que estabelece o art. 3º, §3º, da Emenda, *in verbis*:

> 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.
> [...]

Este documento foi assinado digitalmente. Para verificar sua autenticidade acesse o site: http://www.tce.mt.gov.br/assinatura e utilize o código XGB9W.

> § 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)

37. Neste sentido é a lição da Professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro[2], que, a respeito da exclusão de servidores do RPPS, assim consignou:

> Não houve (na Emenda 20) qualquer referência ao regime previdenciário dos servidores que exercem função. Seria de indagar-se se foi intenção do legislador constituinte excluí-los de qualquer regime previdenciário. A resposta só pode ser negativa. E se houve essa intenção, ela certamente ficará frustrada e a omissão terá que ser corrigida pela legislação infraconstitucional ou pela via de interpretação, tendo em vista que o art. 6º, da Constituição Federal, inserido no título pertinente aos direitos e garantias fundamentais, incluiu nessa categoria os direitos sociais, abrangendo, dentre outros, a previdência social.
> 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 ao 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.** (grifou-se)

38. Com efeito, encampando o posicionamento da mestre Odete Medauar[3], parece incoerente após vários norteados pelo regime estatutário, ter o servidor sua aposentadoria regulada pelo regime geral de previdência social, sendo preferível a aplicação do preceito somente aos que ingressem nesses cargos e funções após a promulgação da Emenda Constitucional nº 20/98.

39. Cabe, neste ponto, um aparte acerca da possibilidade da exclusão por norma derivada de direitos fundamentais, consubstanciada no afastamento de

2 PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Direito Administrativo. 20ª ed. São Paulo. Atlas, 2007, p. 518/519.
3 MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 8ª ed. rev. e atual. Revista dos Tribunais, 2004.

Este documento foi assinado digitalmente. Para verificar sua autenticidade acesse o site: http://www.tce.mt.gov.br/assinatura e utilize o código XGB9W.

regime previdenciário a servidores que a ele estavam regularmente vinculados.

40. Impende pontuar que as Emendas Constitucionais não possuem, e nem podem possuir, a força modificativa do poder constitucional originário, sendo que a sua vinculação à estrutura constitucional é inarredável. Sendo assim, além das condicionantes contidas no art. 60, §4º, da Constituição Federal, que determina a observância ao pacto federativo, a norma principiológica do art. 6º da Lei Maior assegura o respeito aos direitos sociais, nele incluído o direito à previdência social.

41. Por fim, não é demais consignar que a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, notadamente com as alterações trazida pela Lei nº 13.655/2018, adotou o consequencialismo como percurso hermenêutico a ser trilhado pelas esferas administrativa, controladora e judicial, no sentido de que não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão (art. 20).

42. Sendo assim, é inquestionável que a Corte de Contas, na ponderação acerca das consequências possíveis da adoção absoluta de um posicionamento mais restritivo na hipótese tratada nos autos, deve levar em conta que a sua observância pode impactar sobremaneira não somente o alicerce dos regimes geral e próprio, mas também a vida de um número vasto de servidores.

43. De tudo o que foi exposto, com esteio, especialmente, no princípio geral da segurança jurídica e na ideia de estabilização das relações travadas entre a Administração Pública e seus servidores, conclui-se pela aplicabilidade do regime de previdência previsto no *caput* do art. 40 da Constituição da República aos agentes 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.

2.2. Análise de mérito

Este documento foi assinado digitalmente. Para verificar sua autenticidade acesse o site: http://www.tce.mt.gov.br/assinatura e utilize o código XGB9W.

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

Publicação do Ato de Aposentadoria	O Ato nº 24.265/2018 foi publicado no Diário Oficial do Estado de Mato Grosso em 05/04/2018
Fundamento legal	Art. 3°, incisos I, II e III, da Emenda Constitucional n° 47/2005 e Art. 140, Parágrafo único, da Constituição Estadual, mais as disposições da Lei nº 10.177/2014.
Idade	Conforme os documentos pessoais, a requerente nasceu em 02/12/1956, contando com a idade de 61 anos na data da publicação do ato concessório
Tempo total de contribuição	39 anos 05 meses e 12 dias.
Efetivo Exercício no serviço público	38 anos 05 meses e 08 dias.
Tempo na carreira e no cargo (artigo 2º, inciso VII, c/c art. 71 da Orientação Normativa SPS nº 02/2009)	28 anos 05 meses e 22 dias.
Proventos informados no APLIC	R$ 4,531,43 (quatro mil, quinhentos e trinta e um reais e quarenta e três centavos)

45. Quanto à vida funcional do servidor[4], vislumbra-se que este ingressou no serviço público em 25/10/1979 para exercer a função de motorista no Departamento de Estadas de Rodagem do Estado de Mato Grosso, onde em 12/03/1990, pelo Decreto nº 2.390/1990 foi declarado estável no serviço público, haja vista que na data da promulgação da Constituição Federal de 1988 estava em exercício de cargo público há mais de 5 (cinco) anos de forma continua, preenchendo, assim, o requisito imposto pelo art. 19 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal, *in verbis*:

> Art. 19. Os servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta, autárquica e das

4 Doc. Digital nº 144521/2018.

Este documento foi assinado digitalmente. Para verificar sua autenticidade acesse o site: http://www.tce.mt.gov.br/assinatura e utilize o código XGB9W.

> 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.

46. Em 02/03/2011, pelo Ato nº 377/SAD/2011, foi enquadrado como auxiliar de desenvolvimento social, a partir de 10/12/2010, nos termos Decreto nº 3.845/2002 de 04/02/2002.

47. Assim, amparando-se nas informações constantes nos autos, notadamente na ficha funcional elaborada pelo instituto de previdência estadual, bem como no relatório da equipe técnica deste Tribunal de Contas, verifica-se que não houve progressão indevida, porquanto o servidor se manteve em cargo equivalente àquele pelo qual foi considerado estável no serviço público durante todo o período laborativo.

48. Dessa forma, não foram verificadas irregularidades no ingresso da **Sr. Orestes Santos Belo** no serviço público, tão pouco foi constatada ascensão funcional indevida ou outra irregularidade apta a provocar a denegação do registro do ato aposentatório.

3. CONCLUSÃO

11. Dessa forma, o **Ministério Público de Contas**, no exercício de suas atribuições institucionais, **manifesta** pelo **registro do Ato nº 24.265/2018**, bem como pela legalidade da planilha de proventos.]

É o Parecer.

Este documento foi assinado digitalmente. Para verificar sua autenticidade acesse o site: http://www.tce.mt.gov.br/assinatura e utilize o código XGB9W.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 04 de julho de 2022.

(assinatura digital)[5]

WILLIAM DE ALMEIDA BRITO JÚNIOR

Procurador-geral de Contas Adjunto

5 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

Este documento foi assinado digitalmente. Para verificar sua autenticidade acesse o site: http://www.tce.mt.gov.br/assinatura e utilize o código XGB9W.