



Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

**SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO
DE PREVIDÊNCIA**

Telefones: (65) 3613-7126 / 7623 / 2943 / 7601

e-mail: secex-previdencia@tce.mt.gov.br

PROCESSO:	264865-2018
PRINCIPAL:	INSTITUTO DE SEGURIDADE SOCIAL DOS SERVIDORES MUNICIPAIS DE VARZEA GRANDE
GESTOR:	JUAREZ TOLEDO PIZZA
ASSUNTO:	APOSENTADORIA/REFORMA/RESERVAS
INTERESSADO:	GONCALO JOSE CORREA
RELATOR:	DOMINGOS NETO
EQUIPE TÉCNICA:	SANDRA DA COSTA CAMPOS
NÚMERO DA O.S.	5205/2020

APLIC/ControlP



Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

**SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO
DE PREVIDÊNCIA**

Telefones: (65) 3613-7126 / 7623 / 2943 / 7601

e-mail: secex-previdencia@tce.mt.gov.br

SUMÁRIO

1. Introdução	2
2. Análise de Defesa	5
3. Conclusão	8



1. Introdução

Senhor Secretário,

Trata-se de processo de aposentadoria concedida pelo Instituto de Seguridade Social dos Servidores Municipais de Várzea Grande à Sra. Adriani Carla Barros Mayer de Arruda, por meio da Portaria 130/2017, na data de 3.7.2017.

O benefício previdenciário foi oriundo de vínculo de servidor estabilizado na Prefeitura Municipal de Várzea Grande, conforme o seguinte detalhamento:

Nome do servidor	Tempo	Ente
ADRIANI CARLA BARROS MAYER DE ARRUDA	4 anos e 10 dias - Prefeitura de Alto Paraguai (21/9/1983 a 31/1/1987) Prefeitura de Várzea Grande (1/2/1987 a 1999 (Decreto 36/99 - estabilização).	PREFEITURA MUNICIPAL DE VÁRZEA GRANDE

Consta no relatório técnico a seguinte irregularidade:

1.1) Concessão irregular de aposentadoria à Sra. ADRIANI CARLA BARROS MAYER DE ARRUDA (Portaria 37/2020), visto a ausência de efetividade (provimento por meio de concurso público).
Tópico - 1. REQUISITOS E CONDIÇÕES CONSTITUCIONAIS

Com efeito, dispõe o art. 19, do ADCT, que “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”.

Clarificante, pois, que a regra constitucional é no sentido de que a estabilidade (anômala/extraordinária) se dá a quem estivesse em exercício de cargo público por pelo menos 5 anos ininterruptos em um mesmo ente federado, sendo inadmissível, portanto, a contagem ou o aproveitamento de tempo de serviço prestado em outro ente público.

Vale dizer, para fins da estabilidade excepcional (art. 19, do ADCT) não se pode somar o tempo de atividade pública exercido em outro ente federativo, sob pena de violar a autonomia financeira, administrativa e política conferida, individualmente, a cada ente público.

Sobre a matéria, o entendimento doutrinário:

“Trata-se de exceção e, como tal deve ser interpretada restritivamente. Assim, deve-se entender que os cinco anos a considerar são contados de 05.10.88 para trás e todos na mesma entidade, isto é, naquela em que a Constituição nessa data flagrou o servidor. Não se pode, portanto, para completar esse tempo, somar por exemplo, dois anos prestados à União, dois prestados a uma autarquia e um, o último, prestado ao município, dado que não seria justo, nem constitucional, que o



município, o que menos tempo teve à sua disposição o servidor e, por isso, não pôde avaliar seu desempenho, fosse obrigado a tê-lo como estável. (DIÓGENES GASPARINI, in *Direito Administrativo*, 2a Edição, Saraiva, 1992, páginas 159/161)⁸ (itálico e negrito acrescidos)

Nesse sentido, é a jurisprudência dominante:

“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. ESTABILIDADE. ART. 19 DO ADCT. NECESSIDADE DE REEXAME DE PROVA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 279 DO STF. AGRAVO IMPROVIDO.

I - A concessão da estabilidade prevista no art. 19 do ADCT está condicionada à comprovação do exercício, pelo servidor, de pelo menos cinco anos ininterruptos no mesmo ente público. (...) (STF - AI 487137 AgR, Relator(a): Min. Ricardo Lewandowski, 1ª Turma, julgado em 23.10.2007, DJe-157 DIVULG 06-12-2007 PUBLIC 07-12-2007 DJ 07- 12-2007 PP-00042 EMENT VOL-02302-04 PP-00684 LEXSTF v. 30, n.

352, 2008, p. 103-107). (itálico e negrito acrescidos)

“RECURSOS DE APELAÇÃO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - SERVIDORES DO MUNICÍPIO DE VÁRZEA GRANDE - CONCESSÃO DA

ESTABILIDADE ESPECIAL OU EXCEPCIONAL - REQUISITOS DO ARTIGO 19, DO ADCT - EXERCÍCIO DE 05 (CINCO) ANOS DE SERVIÇO CONTÍNUOS ATÉ A PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL NO MESMO ENTE FEDERATIVO - APROVEITAMENTO DO TEMPO DE SERVIÇO EM OUTROS ENTES PÚBLICOS - IMPOSSIBILIDADE - NULIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS QUE CONCEDEU AS ESTABILIDADES - CONFIGURAÇÃO - RECURSO DOS SERVIDORES IMPROVIDOS - RECURSO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

PROVIDO. A estabilidade especial ou excepcional conferida pelo artigo 19, do ADCT, exige que o servidor tenha 05 (cinco) anos de serviço contínuo no mesmo Ente Federado, até a data da promulgação da Constituição Federal. Nos termos do entendimento jurisprudencial sobre o assunto, a contagem ou aproveitamento do tempo de serviço exercido em outro Ente Federado, não é admitida para fins de aquisição do direito a estabilidade especial, o que impõe a nulidade dos Atos administrativos que deferiram o benefício, utilizando-se deste entendimento.⁹ (TJMT - Apelação/Reexame Necessário, 58393/2009, Des. Evandro Stábile, 3ª Câmara Cível, Data do Julgamento 09.11.2009, Data da publicação no DJE 23.11.2009).” (itálico e negrito acrescidos)

“EMENTA: REMESSA NECESSÁRIA C/C RECURSOS DE APELAÇÃO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - SERVIDORES DO MUNICÍPIO DE VÁRZEA GRANDE - CONCESSÃO DA ESTABILIDADE ESPECIAL OU EXCEPCIONAL - REQUISITOS DO ARTIGO 19, DO ADCT - EXERCÍCIO DE 05 (CINCO) ANOS DE SERVIÇO CONTÍNUO ATÉ A PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL NO MESMO ENTE FEDERATIVO - APROVEITAMENTO DO TEMPO DE SERVIÇO EM OUTROS ENTES PÚBLICOS - IMPOSSIBILIDADE - NULIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO QUE



CONCEDEU AS ESTABILIDADES - DIREITO À APOSENTADORIA ESPECIAL AFASTADO – INCIDÊNCIA DA REGRA GERAL (ART. 40, § 13, DA CRFB) – APELOS DESPROVIDOS – SENTENÇA RATIFICADA EM REMESSA NECESSÁRIA.

A estabilidade excepcional prevista no art. 19 da ADCT da CF/88, somente se aplica ao servidor público civil que, na data da promulgação da Carta Constitucional em 05.10.88, estivesse em exercício de cargo público por mais de 5 anos ininterruptos em um mesmo ente federado.

A contagem ou aproveitamento do tempo de serviço exercido em outro Ente Público não é admitida para fins de aquisição do direito a estabilidade especial, o que impõe a nulidade dos Atos administrativos que deferiram o benefício.

Não cumprida a condição (concurso público) para a efetividade, tampouco preenchido o requisito da estabilidade excepcional, não há direito à aposentadoria pelo regime próprio de previdência.

Apelos desprovidos. Sentença ratificada em remessa necessária. (TJMT - Apelação/Reexame Necessário, 136719/2015, Des. Antônia Siqueira Gonçalves, 2ª Câmara de Direito Público e Coletivo, Data do Julgamento 12.02.2019, Data da publicação no DJE 20.02.2019, DJE nº 10439).” (itálico e negrito acrescidos)

“STF - SERVIDOR PÚBLICO - ART. 19 DO ADCT - Estabilidade

Anômala - Necessidade dos 5 anos de exercício serem ininterruptos. Entendeu a 1ª Turma que o benefício excepcional da estabilidade, previsto no art. 19 do ADCT, somente se aplica ao servidor público que, vinculado a uma das pessoas jurídicas de direito público ali relacionados, o esteja há pelos menos cinco anos continuados, sem hiatos quanto a essa relação jurídica, ainda que a títulos diversos, desde que se sucedam sem solução de continuidade. Precedentes: RE 154.258” (RE 200.423-5 - SC - 1 a T - Rel. Min. Octávio Gallotti - DJU 26-5-2000 - ST 134/108)” (itálico e negrito acrescidos)

“STJ - RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA -

ESTABILIDADE EXCEPCIONAL - SERVIDOR PÚBLICO CELETISTA -

ART. 19 DO ADCT - 1. - A estabilidade excepcional, deferida pelo art. 19 dos Atos das Disposições constitucionais Transitórias, tem como condição o exercício contínuo de, pelo menos, cinco anos no mesmo

ente federado. 2. - Recurso conhecido e improvido.” (ROMS 8883/AM - Rel. Min. Hamilton Carvalhinho - 6ªT. DJU 12-2-2001)” (itálico e negrito acrescidos)

“RECURSO DE APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO DECLARATÓRIA - PRELIMINAR DE PRESCRIÇÃO DA AÇÃO - IMPROCEDÊNCIA - ESTABILIDADE - ARTIGO 19 DO ADCT - SUSPENSÃO DO CONTRATO DE TRABALHO - NÃO PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS PARA ALCANÇAR O DIREITO À ESTABILIDADE EXTRAORDINÁRIA - SERVIDOR PÚBLICO - INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA - RECURSO

PROVIDO. I - Iterativas decisões do STJ têm assentado que “cuidando-se de feito de natureza declaratória (estabilidade do art. 19 ADCT), a ação é imprescritível, não



importando se a autora teve seu pedido negado administrativamente.” II - A estabilidade excepcional deferida pelo artigo 19 do ADCT, tem como pressuposto o exercício contínuo e efetivo de, pelo menos, cinco anos de serviço no mesmo ente federado. Nesse prisma, a suspensão do contrato de trabalho para tratar de interesse particular, não se conta como de efetivo exercício, por esse motivo, a autora não logrou atender a exigência imposta pela norma constitucional para alcançar a pretendida estabilidade no serviço público. III - As empresas públicas e sociedades de economia mista são pessoas jurídicas de direito privado e estão sujeitas, por disposição constitucional (art. 173, §1º) ao regime jurídico próprio das demais empresas privadas. Assim, a interpretação a ser dada à expressão “servidor público” deve ser restritiva, não se contemplando, em tal conceito, o empregado da empresa pública e de economia mista.” (TJMT. 6ª Câmara Cível. Recurso de Apelação n.º 94225/2007. Rel. Des. Mariano Alonso Ribeiro)” (itálico e negrito acrescidos)

“MANDADO DE SEGURANÇA INDIVIDUAL - ESTABILIDADE EXCEPCIONAL - ART. 19 DO ADCT DA CF/88 - SERVIDOR PÚBLICO CELETISTA - MENOS DE CINCO ANOS DE EXERCÍCIO NO CARGO QUANDO DA PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO - IMPOSSIBILIDADE - AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO - ORDEM DENEGADA. A estabilidade excepcional prevista no art. 19 do ADCT da CF/88, somente se aplica ao servidor público civil que, na data da promulgação da CF/88, estivesse em exercício de cargo público, por mais de cinco anos ininterruptos, em um mesmo ente federado. Ausência de direito líquido e certo. Precedentes do STF e STJ.” (TJMT. Tribunal Pleno. Mandado de Segurança n.º 47461/2003. Rel. Des. Donato Fortunato Ojeda. Data do Julgamento 24.06.2004)” (itálico e negrito acrescidos)

2. Análise de Defesa

Da precariedade do vínculo

O servidor estabilizado **NÃO** cumpriu os requisitos constantes no art.19 do ADCT.

O art.19 do ADCT constitui fundamentação suficiente para a demonstração de que o vínculo tratado no presente processo não atende aos requisitos constitucionais de estabilização, a saber:

Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

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. (grifo nosso)

(...)

Ademais, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5111/2018 - RR apresenta o entendimento do STF acerca da aplicabilidade do caput do art.40 da Constituição Federal, a saber:



STF - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.111 RORAIMA - Inteiro Teor – pg.13

(...) a Constituição Federal é clara ao estabelecer que a participação no regime próprio de previdência estadual é prerrogativa dos agentes públicos que, após aprovação em concurso público e nomeação para o cargo, ostentam o atributo da efetividade.

Por tal razão, **não estão incluídos no regime previsto no caput art. 40 da Constituição Federal as pessoas contempladas pelo art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**, visto que, embora, por expressa determinação constitucional, detenham estabilidade, não possuem a necessária efetividade.

(...)

O caso tratado no presente processo do TCE/MT dispensa até a demonstração de igualdade com os motivos determinantes dessa ADI do STF, visto que o vínculo que originou o benefício previdenciário sequer tem os requisitos do art.19 do ADCT.

Nota-se ainda, que não há que se falar em boa-fé, visto a ciência de descumprimento de um regramento constitucional estabelecido desde 1988.

Portanto, a decisão por parte dos gestores e do servidor, de continuidade de um vínculo constitucional implica na aceitação das consequências oriundas de um vínculo precário, sem as condições de estabilização e muito menos da efetividade tratada em outras decisões do STF.

RE nº 167.635, Rel. Min.Maurício Corrêa, Segunda Turma, DJ de 7/2/97.

ADI nº 100/MG, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ de 1º/10/04; ADInº 982/PI-MC, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ de 6/5/94; ADI nº 88/MG, Rel.Min. Moreira Alves, DJ de 8/9/2000.

ADI nº 289/CE, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, DJ de 16/3/07.

RE nº 223.426-AgR, Relator o Ministro Carlos Velloso, Segunda Turma, DJ de 21/3/03.

RE 181.883, Relator o Ministro Maurício Corrêa, Segunda Turma, DJ de 27/2/98.

A própria Resolução de Consulta do TCE-MT também deixa clara a necessidade de atendimento aos preceitos estabelecidos no art.19 do ADCT.

RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 22/2016 – TP – TCE/MT, DE 16 DE AGOSTO DE 2016

Ementa: INSTITUTO MUNICIPAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES DERONDONÓPOLIS. 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.

Ademais, vale lembrar que a instituição do benefício previdenciário inaugura um novo tipo de remuneração, percebida por meio de proventos e oriunda de um ato administrativo.

Nesse sentido, **entender que situações flagrantemente inconstitucionais se validam pela segurança jurídica trazida pelo decurso do tempo é o mesmo que, de forma desarrazoada, tornar inócuo o controle de legalidade exercido pelos Tribunais de Contas, com fundamento no inciso III do art.71 e art.75 da Constituição Federal de 1988, visto que os benefícios previdenciários e seus proventos são constituídos de condições auferidas durante toda a vida funcional do servidor, mas que somente podem ser levadas para a inatividade, se houver o cumprimento dos preceitos e regras constitucionais.**

Destaca-se ainda, a redação proferida na recente decisão monocrática proferida em 18.08.2020, pela Excelentíssima Ministra Cármen Lúcia do Supremo Tribunal Federal, negando o provimento do recurso interposto pela Assembléia Legislativa de Mato Grosso, em função de anulação da estabilidade de uma servidora pública.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.277.873 MATO GROSSO

(...)

Os institutos da prescrição e da decadência não se aplicam em situações que afrontam diretamente a Constituição Federal. Desse modo, **o decurso do tempo não possui o condão de convalidar atos administrativos que afrontem o princípio do concurso público. Se o servidor não preencheu os requisitos exigidos no art. 19 da ADCT, porquanto o serviço prestado não foi de forma ininterrupta e, ainda, exerceu em determinados períodos a função comissionada, deve ser anulado o ato administrativo que lhe concedeu o direito a estabilidade extraordinária.** A estabilidade excepcional prevista no art. 19 da ADCT da CF/88, somente se aplica ao servidor público civil que, na data da promulgação da Carta Constitucional em 5.10.88, estava em exercício de cargo público por mais de 5 anos ininterruptos em um mesmo ente federado. Descabido o redirecionamento da astreinte ao Estado de Mato Grosso, diante da autonomia funcional da Assembleia Legislativa” (fls. 25-26, vol. 14). (grifo nosso)

(...)

Do direito à Previdência Social

A Constituição Federal de 1988 estabelece o direito à previdência social nos seguintes termos:

Constituição Federal de 1988

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. **(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015)**

A Constituição Federal também instituiu que o exercício do direito à percepção de benefícios previdenciários dar-se-á por meio do Regime Geral de Previdência Social (art.201) ou pelo Regime Próprio de Previdência Social (art.40), de acordo com as regras de filiação inerentes a cada regime.

Portanto, diante da caracterização da ausência de atendimento aos requisitos para a estabilização nos termos do art.19 do ADCT, bem como para a percepção de benefícios previdenciários oriundos do Regime Próprio de Previdência Social, torna-se imperioso que o gestor do ente que o servidor está vinculado, realize a filiação ao Regime Geral de Previdência Social e torne sem efeito o ato que decretou a estabilização ao servidor.



3. Conclusão

Assim sendo, em conformidade com o art. 139, da Resolução Normativa nº 14, de 2 de outubro de 2007, sugere-se ao Conselheiro Relator:

- Denegação da aposentadoria concedida pela Portaria 1130/2017;
- Determinação ao gestor do RPPS para que realize a desvinculação do servidor com o Regime Próprio de Previdência Social;
- Determinação ao atual gestor da Prefeitura de Várzea Grande para que realize a imediata filiação do servidor ao Regime Geral de Previdência Social, observando as diretrizes estabelecidas na Orientação Normativa SPS/MPS nº 10, de 29 de outubro de 1999, bem como, juntamente com o gestor do RPPS, realize as devidas compensações previdenciárias entre os regimes;
- Determinação ao atual gestor da Prefeitura de Várzea Grande para que torne sem efeito o ato que decretou a estabilização ao servidor;
- Determinação ao atual gestor do RPPS e atual gestor da Prefeitura de Várzea Grande para que comprove, no prazo de 90 dias, a adoção das providências realizadas em função das determinações contidas no presente Acórdão; e
- Encaminhamento de cópia da decisão ao Ministério Público Estadual, a fim de subsidiar eventual existência de Inquérito acerca de estabilizações inconstitucionais.

Em Cuiabá-MT, 23 de Outubro de 2020.

SANDRA DA COSTA CAMPOS
TECNICO DE CONTROLE PÚBLICO EXTERNO
COORDENADORA DA EQUIPE TÉCNICA