



RELATÓRIO CONCLUSIVO

Benefícios Previdenciários

1ª Secretaria de Controle Externo

Cuiabá-MT, julho/2022





SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	3
2. BREVE RELATO DOS AUTOS.....	3
3. DA ANÁLISE TÉCNICA.....	8
3.1. Da estabilização pelo art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.....	13
3.1.1. Do direito à vinculação ao RPPS.....	21
3.1.2. Do direito à paridade	31
3.1.3. Do direito à progressão na carreira.....	35
3.2. Do tempo de contribuição averbado	37
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	39
5. CONCLUSÃO	40





PROCESSO Nº	:	306061/2017
UNIDADE GESTORA	:	ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MATO GROSSO
ASSUNTO	:	APOSENTADORIA
INTERESSADO	:	SONHAMAR BEZERRA DO NASCIMENTO
RELATOR	:	CONSELHEIRO GONÇALO DOMINGOS DE CAMPOS NETO
EQUIPE TÉCNICA	:	KARISIA GODA CARDOSO PASTOR ANDRADE
OS	:	3837/2022

RELATÓRIO CONCLUSIVO

1. INTRODUÇÃO

Em atendimento ao disposto no inc. III do artigo 71 da Constituição Federal de 1988, e no inc. VI do art. 1º, inc. XXIII do art. 10 e art. 211 da Resolução 16/2021, do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, apresenta-se o Relatório Técnico Conclusivo referente ao registro do ato de aposentadoria da Sra. **SONHAMAR BEZERRA DO NASCIMENTO**, no cargo de Técnico Legislativo de Nível Médio, classe/nível "D-MD10", lotada na Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso

2. BREVE RELATO DOS AUTOS

Em análise dos documentos referentes à aposentadoria da servidora, Sra. Sonhamar Bezerra do Nascimento, por meio do relatório técnico preliminar¹, a equipe de fiscalização apontou a concessão ilegal do benefício previdenciário, tendo em vista que o seu histórico funcional demonstrava que a

¹ Documento digital nº 136882/2019





servidora não teria cumprido os 05 anos exigidos pelo art. 19 do ADCT para a sua estabilização no serviço público.

A equipe técnica concluiu com o seguinte apontamento:

MAX JOEL RUSSI - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2019 a 15/06/2019

1) LA06 RPPS_GRAVÍSSIMA_06. Concessão ilegal de benefícios previdenciários (arts. 40 e 142 da Constituição Federal; art. 5º da Lei nº 9.717/98).

1.1) Assim, nos termos documentais apresentados às fls. 11 a 24/TCE, a pleiteante iniciou junto a Assembleia Legislativa em 01/07/1984 tendo até 05/10/1988 o tempo de 04 anos, 03 meses e 04 dias, não preenchendo os 05 anos exigidos pelo art. 19 da ADCT, não tendo direito a estabilidade no serviço público. - Tópico - 1.1. Ingresso no serviço público.

As alegações da defesa, em relação à irregularidade sobre o descumprimento do requisito constitucional de estabilização da servidora, foram no sentido de que na década de 1990 houvera grande discussão acerca da estabilização conferida pelo art. 19 do ADCT, no que tange aos requisitos constitucionais para a aquisição do direito à vinculação ao regime próprio de previdência social – RPPS, contudo o ato de aposentadoria da interessada deveria ser preservado com base na segurança jurídica, boa-fé objetiva, proporcionalidade e, também, no prazo decadencial previsto pelo art. 26 da Lei nº 7.692/2002 e jurisprudência do Supremo Tribunal Federal -STF.

Argumenta que, consoante a tese jurídica apresentada pela Advocacia Geral da União, seria inquestionável que o artigo 19 do ADCT teria estabelecido a necessidade de concurso público com o fito de efetivação dos servidores não concursados, isso, no entanto, não poderia levar o intérprete a chegar a ilação de que o legislador constitucional teria pretendido criar uma espécie de servidor atípico, ou seja, com todos os direitos do servidor estável, afrente o direito à filiação ao regime próprio de previdência, sob pena de ofensa direta ao princípio da razoabilidade.

Reforça, ainda, que o direito à aposentadoria dos servidores estabilizados com base no artigo 19 do ADCT no RPPS, seria a segurança jurídica,





bem assim a isonomia imposta à Administração Pública, como um todo, uma vez que a longa permanência deles no regime estatutário geraria a legítima expectativa (boa-fé objetiva), quando do preenchimento dos requisitos para a aposentação, do direito ao regime previdenciário especial, constitucionalmente, previsto no artigo 40 da Constituição Federal.

Esclarece que a requerente cumprira os requisitos legais para concessão de aposentadoria no RPPS, bem assim, sua segurança jurídica teria lastro no princípio da boa-fé objetiva, da segurança jurídica, da proporcionalidade, na força normativa dos princípios e, acima de tudo, em razão do princípio da dignidade da pessoa humana.

Por fim, a defesa expõe outro fundamento jurídico com o fito de manter servidores estáveis não efetivos no RPPS, qual seja, a observância ao prazo decadencial para a Administração rever os seus atos, conforme artigo 26 da Lei nº 7.692/2002. Assim de acordo com seus argumentos, mais uma vez, se fundamenta no princípio da segurança jurídica, tendo como referência o prazo decadencial previsto na lei estadual e reforça o entendimento em prol da manutenção da filiação dos servidores estabilizados com base no artigo 19 do ADCT no RPPS, inscritos no regime previdenciário oficial há mais de cinco anos

Ato contínuo, o Ministério Público de Contas, no Parecer nº 3.601/2019², concluiu pela anulação do ato que concedera a aposentadoria à servidora e, por consequência, a denegação de seu registro pelo Tribunal de Contas. Seguem os argumentos elencados pelo *Parquet* de Contas:

18. Desta forma, inicialmente, destacamos que à Sra. Sonhamar Bezerra do Nascimento nem ao menos deveria estar inscrito no Regime Próprio de Servidores Públicos, mas sim no Regime Geral de Previdência Social.

19. Ademais, não se deve aplicar o prazo decadencial indicado no item “3” da referida Resolução de Consulta, pois trata-se de violação direta às disposições da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88 -, que também de acordo com o Supremo Tribunal Federal não estão sujeitas à decadência. (...)

² Documento digital nº 169426/2019.





20. O mesmo entendimento supracitado deve ser aplicado quanto à irregular estabilização da Sra. Sonhamar Bezerra do Nascimento, que foi efetuada em flagrante violação ao artigo 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT -, pois não cumprido o requisito temporal de 5 anos exigido pela norma, não devendo permanecer no mundo jurídico, sob pena de violação da força normativa da constituição, diminuindo sua eficácia.

21. Salieta-se que há, ainda, irregularidades quanto às progressões e enquadramentos funcionais realizados em decorrência da estabilização indevida. Conforme consta no histórico funcional³, a servidora foi enquadrada por diversas vezes, senão vejamos:

- Enquadrada na referência 30, nível III, do cargo de Assistente de Apoio Legislativo em 10/07/2001;
- Enquadrada no cargo de Técnico Legislativo de Nível Médio, MD-4, a partir de 1/2/03, em 04/11/2003;
- Reenquadrada no cargo de Técnico Legislativo de Nível Médio, classe D, referência MDB em 29/08/2005;
- Reenquadrada no cargo de Técnico Legislativo de Nível Médio, classe D, referência MD7 em 14/08/2007;
- Reenquadrada no cargo de Técnico Legislativo de Nível Médio, classe D, referência MD9 em 03/06/2009;
- Reenquadrada no cargo de Técnico Legislativo de Nível Médio, classe D, referência MD10 em 03/08/2009;

22. Ocorre que servidores públicos estabilizados com fundamento no artigo 19 do ADCT não possuem qualquer direito à carreira de servidor efetivo, nem mesmo seus benefícios, possuindo apenas o direito de permanecer no cargo em que estabilizou-se, nada mais

23. Acrescenta-se ainda que, no presente caso, conforme informado pelo Ministério Público do Estado de Mato Grosso, e em consulta ao sítio eletrônico do Processo Judicial Eletrônico - PJe4, há em trâmite no Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, já em fase recursal, a Ação Civil Pública sob o nº 1021449- 32.2016.8.11.0041, em que consta como parte a Sra. Sonhamar Bezerra do Nascimento, sendo que, em Primeira Instância, já fora prolatada decisão julgando procedente o pedido do MPE-MT, diante da flagrante inconstitucionalidade, declarando a nulidade dos atos administrativos que concederam a indevida estabilidade extraordinária à requerida Sonhamar Bezerra Nascimento (Ato nº 008/97) e todos os atos administrativos subsequentes que lhe concederam enquadramento, progressão e incorporação.

24. Por todo o exposto, verifica-se que não se trata de hipótese constitucional que permita a estabilização da Sra. Sonhamar Bezerra do Nascimento, razão pela qual o Ministério Público de Contas opina pelo não registro do ato administrativo nº 266/2017 que concedeu a aposentadoria à Sra. Sonhamar Bezerra do Nascimento.

25. Mister, também, a sugestão de determinação para que a gestão da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso anule o ato 008/1997,





que concedeu estabilidade à Sra. Sonhamar Bezerra do Nascimento imediatamente, assim como todos os atos de enquadramentos e progressões funcionais concedidos, bem como cesse imediatamente pagamentos à Sra. Sonhamar Bezerra do Nascimento.

Seguidamente, o Conselheiro Relator expediu Despacho³ determinando o retorno dos autos, à então Secex de Previdência, para reanálise acerca dos efeitos da sentença na Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público Estadual (ACP 1021449-32. 2016.8.11.0041), mencionada pelo Parecer Ministerial (Doc. Digital n.º 169426/2019), visto que esta teria julgado procedente a ação, declarando a nulidade do ato administrativo que teria concedido a estabilidade da beneficiária.

Em novo exame, por meio de relatório técnico complementar⁴, a equipe técnica informou que a Ação Civil Pública já teria sido julgada no sentido da flagrante inconstitucionalidade, declarando a nulidade dos atos administrativos que concederam a indevida estabilidade extraordinária à requerida Sonhamar Bezerra Nascimento, Ato n.º 008/97, e todos os atos administrativos subsequentes que lhe concederam enquadramento, progressão e incorporação.

Expôs, ainda, que, na Segunda Instância, conforme consulta realizada no site do TJ/MT, os Recursos de Apelação Cível, interpostos pela Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso e pela servidora, teriam sido desprovidos, e o Recurso de Embargos de Declaração oposto em Apelação Cível de n.º 1021449- 32.2016.8.11.0041 teria sido rejeitado. Como última movimentação do processo no PJe, verificou que os Autos teriam sido remetidos (em grau de recurso) para o Superior Tribunal de Justiça (24/04/2019 17:33:27).

A equipe esclareceu que, no site do Superior Tribunal de Justiça (www.stj.jus.br), a interposição do Agravo de Recurso Especial n.º 2074922/MT (2022/0047713-5) apresentado pela Assembleia Legislativa, autuado em

³ Documento digital n.º 256931/2021

⁴ Documento digital n.º 139037/2022.





27/02/2022, não teria sido conhecido, conforme Decisão monocrática do Ministro Presidente.

Como a sentença não fora transitada em julgado, até aquele momento, não pode analisar os efeitos da sentença sobre o ato de aposentação da interessada e, em virtude disso, sugeriu a notificação do gestor para que apresentasse tais informações.

A Procuradoria da Assembleia Legislativa emitiu sua manifestação em atendimento à notificação sugerida, informando que a servidora ainda se encontrava ativa na folha de pagamento do Instituto de Seguridade Social dos Servidores do Poder Legislativo – ISSSPL, não tendo ocorrido qualquer anotação sua vida funcional concernente à anulação da aposentadoria.

Tendo em vista o histórico acima relatado, passa-se a análise dos argumentos da defesa.

3. DA ANÁLISE TÉCNICA

De acordo com os autos, a aposentadoria da servidora, sra. Sonhamar Bezerra do Nascimento, fora concedida com base no art. 3º da Emenda Constitucional nº 47/2005, com proventos integrais. Além disso, para a concessão do referido benefício previdenciário, a interessada teria sido considerada estabilizada pelo art. 19 do ADCT, pelo Ato nº 008/1997⁵.

Conforme apontado pela equipe técnica, em sua análise preliminar, nos termos dos documentos apresentados⁶, não seria possível considerá-la como estabilizada pelo citado art. 19 do ADCT, visto que esta não teria cumprido com os 05 anos de serviço continuado, na data da promulgação da Constituição Federal, de 05/10/1988, uma vez que a requerente teria sido contratada, em

⁵ Documento digital nº 283350/2017, fl. 157.

⁶ Documento digital nº 283350/2017.





01/07/1984, para o cargo de Agente Administrativo Legislativo, assim, teria 04 anos, 03 meses e 04 dias.

Consoante verificado nos autos, a interessada recorreu ao Poder Judiciário, por meio da Ação Civil Pública nº 1021449- 32.2016.8.11.0041, na tentativa de obter o reconhecimento de sua estabilização. O pleito, já exaurido em Segunda Instância, concluiu o seguinte:

RECURSOS DE APELAÇÃO CÍVEIS – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – ANULAÇÃO DO ATO QUE DECLAROU O APELANTE ESTÁVEL PELO ART. 19 DO ADCT – RECURSOS DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO E PELA SERVIDORA - PRELIMINAR DE PRESCRIÇÃO E DECADÊNCIA – REJEITADA – MÉRITO: INTERPRETAÇÃO EXTENSIVA DO ART. 19 DO ADCT – IMPOSSIBILIDADE – APLICAÇÃO DA TEORIA DO FATO CONSUMADO, SEGURANÇA JURÍDICA – IMPOSSIBILIDADE – MODULAÇÃO DOS EFEITOS PARA GARANTIR A APOSENTADORIA – IMPOSSIBILIDADE – SERVIDOR DE BOA-FÉ – QUESTÃO DE NATUREZA E REQUISITOS OBJETIVOS – LEGALIDADE NO ATO DE CONCESSÃO DE ESTABILIDADE – INTERRUPTÃO DO VÍNCULO – LEGALIDADE NÃO RECONHECIDA – RECURSO DO ESTADO DE MATO GROSSO – EXCLUSÃO DA ASTREINTES – OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES (ART. 2º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E ART. 9º DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MATO GROSSO)- DESPROVIDOS OS APELOS DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO E PROVIDO O APELO DO ESTADO DE MATO GROSSO.

1. Recursos de Apelação da Assembleia Legislativa e da servidora pública.

2. Preliminar de ocorrência de prescrição quinquenal (aplicação do art. 21 da Lei 4.717/65 e art. 2º Decreto nº 20.910/32), bem como ocorrência de decadência, conforme estabelece a Lei nº 9.784/99.

3. O ato que declarou o Apelante como estável no serviço público é nulo de pleno direito e, sendo nulo, este não se convalida com o transcurso do tempo, tão pouco é passível de ratificação pela Administração Pública, não havendo que se falar em prescrição ou decadência.

4. Além de ser nulo, ele é manifestamente inconstitucional por ausência de requisitos constitucionais.

5. Preliminar rejeitada.

6. Mérito.





7. Argumento de prevalência de interpretação ampliativa do art. 19 do ADCT.

8. Em se tratando de norma excepcional como é o art. 19 do ADCT (posto que a regra de ingresso no serviço público é o concurso público), a interpretação deve ser sempre restritiva. Em casos restritivos ou de excepcionalidade previstos pela própria norma constitucional, não é possível uma interpretação extensiva ou ampliativa, nem mesmo quando há previsão em lei de ordem infraconstitucional.

9. Aplicação da teoria do fato consumado, segurança jurídica e princípio da confiança, faço a seguinte consideração.

10. A teoria do fato consumado somente pode ser aplicada para acomodar e consolidar relações sociais que afrontam ou contrariam o ordenamento jurídico, ou seja, tal teoria não pode ser aplicada quando a situação é contrária à lei. **No caso em tela, a concessão de estabilidade extraordinária sem a observância dos requisitos legais é contrária à lei das leis, ou seja, contrária à Carta Política, posto que a estabilidade prevista no art. 19 do ADCT somente é possível àqueles que ocupavam cargo público na Administração Pública direta há pelo menos 5 (cinco) anos antes da promulgação da Carta Magna.**

11. Argumento de modulação dos efeitos para garantir a segurança jurídica aos aposentados.

12. Ato nulo não é capaz de gerar qualquer efeito. Ademais, o Supremo Tribunal Federal tem admitido a modulação dos efeitos para resguardar os aposentados quando estes tiverem preenchidos os requisitos para aposentação até a data da publicação da ata de julgamento.

13. Servidor de boa-fé.

14. **A questão a ser dirimida no presente feito é de caráter eminentemente objetivo, ou seja, saber o Apelante preenchia ou não os requisitos legais para ser-lhe concedida a estabilidade anômola prevista no art. 19 do ADCT.** Não se trata de analisar o comportamento do servidor público ou requisito subjetivo, como é o caso da boa-fé.

15. De acordo com o art. 19, “caput” do ADCT, os servidores da Administração Pública direta serão considerados como estáveis se contarem, como pelos menos, 5 (cinco) anos de exercício continuado, na data da promulgação da Constituição Federal.

16. Analisando a ficha funcional, constata-se que a servidora, à época da promulgação da Constituição Federal, **não possuía 5 (cinco) anos de serviço prestado à Assembleia Legislativa. Logo, por não ter preenchido o lapso temporal mínimo de vínculo continuado com o poder público, correta a decisão que declarou nula a sua estabilidade extraordinária.**





17. Recurso de Apelação do Estado de Mato Grosso.

18. Exclusão da astreintes.

19. Embora o ente federativo Estado de Mato Grosso seja constituído pela junção das três funções típicas (Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário), não pode o Poder Executivo (Estado, estrito sensu) ser condenado ou sofrer o ônus por ato realizado no âmbito do Poder Legislativo, mormente em se tratando de matéria interna corporis, como é o caso de estabilidade de servidor da Assembleia Legislativa (Poder Legislativo). Se for mantida a imposição de astreintes ao Poder Executivo, este ônus ofenderia o princípio da separação de poderes, bem como a autonomia funcional do Poder Legislativo, preconizada no art. 2º da Carta Magna e art. 9º da Constituição Estadual.

20. Desprovidos os apelos da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso e pela servidora. 21. Provido o apelo interposto pelo Estado de Mato Grosso.

(TJ-MT - AC: 10214493220168110041 MT, Relator: MARIA EROTIDES KNEIP BARANJAK, Data de Julgamento: 14/09/2020, Primeira Câmara de Direito Público e Coletivo, Data de Publicação: 20/09/2020) (grifado)

Ademais, em seu voto quanto ao mérito da citada ação, a Relatora Maria Erotides K. Baranjak especifica que a declaração de nulidade do ato administrativo que concedera a estabilização à servidora não teria o objetivo de extinguir o seu histórico como servidora, tampouco de suas contribuições previdenciárias. Contudo, questiona a averbação do tempo de serviço prestado no Município de Denise, visto que este teria informado ao Ministério Público que não haviam sido encontrados documentos comprobatórios refere ao vínculo:

(...)

Importante ressaltar que a declaração de nulidade do ato administrativo que concedeu a estabilidade extraordinária a Apelante não tem o condão de extinguir o seu histórico como servidor público, nem das suas contribuições previdenciárias.

Entretanto, deverá averbar o seu tempo de serviço junto ao INSS, adequando-se ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), em procedimento administrativo próprio.

(...)

Logo, por não ter preenchido o lapso temporal mínimo de vínculo continuado com o poder público, correta a decisão que declarou nula a sua estabilidade extraordinária.





(...)

Importante que a averbação de tempo de serviço prestado pela servidora no Município de Denise é extremamente duvidosa, ante à divergência de documentos apresentados.

Importante ressaltar que o próprio Município de Denise informou ao Ministério Público que não foram encontrados documentos que demonstram o vínculo entre a municipalidade e a servidora Sonhamar, conforme se pode observar no Ofício nº 00167/2015, anexado no Id. 7467259, *in verbis*:

(...)

Outro documento acostado nos autos a evidenciar a ausência de vínculo trabalhista entre o Município de Denise e a servidora Sonhamar Bezerra do Nascimento no período entre 14/01/1983 à 30/06/1984 é a ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias junto ao INSS no referido período, conforme se infere no Ofício nº 056/Serviços de Benefício-10.501/2016 e anexado no Id. 746261.

Diante do exposto, correta a sentença do juízo *a quo*.

Os autos da mencionada Ação Civil Pública foram recebidos pelo Superior Tribunal de Justiça, em 22/02/2022, o qual emitiu decisão contra o agravo em recurso especial apresentado pela Assembleia Legislativa de Mato Grosso, nos termos a seguir:

Ressalte-se que, em atenção ao princípio da dialeticidade recursal, a impugnação deve ser realizada de forma efetiva, concreta e pormenorizada, não sendo suficientes alegações genéricas ou relativas ao mérito da controvérsia, sob pena de incidência, por analogia, da Súmula n. 182 do STJ.

Ante o exposto, com base no art. 21-E, inciso V, c/c o art. 253, parágrafo único, inciso I, ambos do Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça, não conheço do agravo em recurso especial.

Assim, a referida ação transitou em julgado⁷ na Segunda Instância, na data de 01/06/2022, e os autos foram remetidos ao Supremo Tribunal Federal em 08/06/2022, contudo ainda sem análise.

Inobstante o desfecho a ser determinado pela Corte Suprema, fato é que o ato que concedeu a estabilização da servidora fora considerado nulo de pleno direito com confirmação duas instâncias judiciais.

⁷ Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/>





Ainda, sobre o tema, cabem algumas considerações.

3.1. Da estabilização pelo art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

A fim de se firmar um entendimento mais aprofundado sobre a temática em vigor, mister se faz destacar a diferença entre as definições dos institutos da efetividade e da estabilidade. O primeiro é um atributo do cargo público e o segundo da permanência no serviço público.

A efetividade é adquirida apenas após a aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, e a estabilidade quando do cumprimento de determinados requisitos, podendo ser dividida em ordinária e extraordinária (excepcional).

A estabilidade ordinária é aquela prevista pelo art. 41 da CF/1988, o qual estabelece a sua aquisição após três anos consecutivos de efetivo exercício, pelos servidores nomeados para cargo de provimento efetivo por concurso público. Já a estabilidade extraordinária é a disposta no art. 19 do ADCT e se aplica apenas àquelas pessoas que haviam ingressado na Administração Pública até cinco anos antes da promulgação da Carta Maior de 1988.

Assim, aqueles servidores agraciados pela estabilidade excepcional têm apenas garantido o direito de permanecerem no serviço público quando cumpridos os cinco anos da entrada em vigor da Constituição Federal de 1988, não fazendo jus aos atributos da carreira, os quais são intrínsecos ao cargo efetivo.

Tal entendimento pode ser ratificado pelos julgados, abaixo registrados, da Suprema Corte Federal:

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: artigos 41 da Constituição Federal e 19 do ADCT. A vigente Constituição estipulou duas modalidades de estabilidade no serviço público: a primeira, prevista no art. 41, é pressuposto inarredável à efetividade. A nomeação em caráter efetivo constitui-se em condição primordial para a aquisição da estabilidade, que é conferida ao funcionário público investido em cargo, para o qual foi nomeado em virtude de concurso público. A segunda, prevista no art. 19 do ADCT, é um favor constitucional conferido àquele servidor admitido sem concurso público há pelo menos cinco anos antes 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 a progressão funcional nela, ou a desfrutar de benefícios que sejam privativos de seus integrantes. O servidor que preencher as condições exigidas pelo art. 19 do ADCT-CF/88, 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 Constituição Federal. 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, DJ 07/02/97) (grifado)

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. SERVIDOR PÚBLICO. ESTABILIDADE EXCEPCIONAL. ART. 19 DO ADCT. VANTAGENS INERENTES AO CARGO EFETIVO IMPOSSIBILIDADE DE OBTENÇÃO. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. I - O Supremo Tribunal Federal firmou entendimento no sentido de que a estabilidade excepcional prevista no art. 19 do ADCT alcança servidores estaduais, mas difere da efetividade, para a qual é imprescindível a aprovação em concurso público. II - A jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de que os servidores públicos beneficiados pelo art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT teriam direito à estabilidade, não se lhes conferindo as vantagens privativas dos ocupantes de cargo efetivo, para o qual se exige concurso público. III - Agravo regimental ao qual se nega provimento.” (ARE 1238618 AgR, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, DJe 04/03/2020). (grifado)

Extrai-se do exposto que o servidor estabilizado pelo art. 19 do ADCT possui o direito apenas à permanência no serviço público procedente do instituto da estabilidade, não sendo-lhe aplicado, em contrapartida, os atributos relativos à efetividade, visto que esta é inerente ao servidor admitido por meio de concurso público.





Sobre o assunto relativo a esses servidores, tem se instalado uma ampla discussão quanto às tentativas dos Estados-membros de ampliar os limites da estabilidade excepcional em suas constituições e legislações infraconstitucionais, segundo se constata nas ADI nºs 178/RS, 289/CE, 498/AM, 208/SC, 3609/AC, dentre outras. Em todas elas o posicionamento do STF tem sido no mesmo sentido de se vetar tais intentos.

Nessa perspectiva, vale citar a Lei Complementar nº 54, de 31/12/2001, do Estado de Roraima, que pretendeu incluir tais servidores no regime próprio de previdência estadual, apreciada pela ADI nº 5.111, de 20/09/2018, consoante se afigura *in verbis*:

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 ressalvados 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. (grifado)

Verifica-se, também, a pretensão de ampliar os direitos dos servidores estabilizados excepcionalmente, pela Constituição do Estado de Mato Grosso, com a inserção do art. 140-G, pela EC nº 98, de 26/05/2021. Segue o seu teor:

Art. 140-G da EC nº 98/2021

Art. 140-G. Por motivo de segurança jurídica e de excepcional interesse financeiro e social, os servidores públicos da administração direta, ligados ao Poder Executivo, Legislativo ou Judiciário, e indireta, autárquica ou das fundações públicas, do Estado de Mato Grosso, salvo os exclusivamente comissionados, em exercício na data da promulgação desta Emenda à Constituição há pelo menos vinte anos continuados, ou vinte e cinco anos descontinuados, que recolheram contribuição previdenciária durante este período para o Regime Próprio de Previdência Social e que tenham sido admitidos sem concurso público de provas e títulos, bem como os que nas mesmas condições estiverem aposentados ou terem preenchidos os requisitos para obtenção da aposentadoria terão direito de se aposentar ou de se manter aposentados no Regime Próprio de Previdência Social Estadual, mantidos os respectivos deveres de contribuição.

No julgamento parcial do mérito da ADI nº 1015626-30.2021.8.11.0000, que questionou a constitucionalidade do dispositivo acima, a Des.^a Clarice Claudino da Silva, do Tribunal de Justiça de Mato Grosso, assim decidiu:

Decisão parcial da ADI nº 1015626-30.2021.8.11.0000

DECIDO. Com fundamento no artigo 51, inciso I, do Regimento Interno desta Corte, **homologo, para que surtam os efeitos jurídicos almejados, os termos e condições constantes do acordo extrajudicial** (Id. 125837689); e, conseqüentemente, com escopo no artigo 487 do Código de Processo Civil, **julgo parcialmente extinta, com resolução do mérito, a Ação Direta de Inconstitucionalidade**, que prosseguirá tão-somente acerca da inconstitucionalidade, ou não, da expressão “[...] em exercício na data da promulgação desta Emenda à Constituição há pelo menos vinte anos continuados, ou vinte e cinco





anos descontinuados, que recolheram contribuição previdenciária durante este período para o Regime Próprio da Previdência Social e que tenham sido admitidos sem concurso público de provas e títulos, [...]” (art. 140-G, da Constituição Estadual, acrescido pela Emenda Constitucional n.º 98/2021). (grifado)

Sobre o acordo extrajudicial homologado, segue o seu conteúdo:

Item I – Serão mantidos no Regime Próprio de Previdência Social do Estado de Mato Grosso os servidores que já estiverem vinculados a esse Regime (aposentados), ou pensionistas na mesma condição;

Item II – Será assegurado o direito à aposentação no regime próprio de previdência social do Estado de Mato Grosso aos servidores que preencham todos os requisitos para aposentadoria **até o trânsito em julgado da presente ação direta;**

Item III – **O acordo nesta ação direta produz efeitos vinculantes, inclusive perante ações individuais e ações civis públicas, em curso ou passadas em julgado,** no sentido de que, mesmo que determinada a extinção do vínculo funcional naqueles processos, decorrentes de vício ou qualquer espécie de ilegalidade no ato de estabilização, caso os servidores já estejam vinculados ao regime próprio da previdência (aposentados), ou preencham os requisitos de aposentação, serão mantidos seus benefícios de proventos e respectivas pensões, quer na folha de pagamento do poder ou órgão ou junto a unidade gestora única da previdência dos servidores quando for efetivadas; (grifado)

Nota-se que as citações anteriores se referem aos servidores devidamente estabilizados pelo art. 19 do ADCT, portanto, aqueles que estavam contratados pela Administração Pública por, pelo menos, 05 anos continuados na data da promulgação da CF/1988 e, a estes não se admite sua vinculação ao regime próprio de previdência, nem o direito a qualquer outro benefício garantido apenas aos servidores efetivos.

Assim, os servidores que não tivessem cumprido esse período, até 05/10/1988, não poderiam, sequer, serem estabilizados, quanto mais fazerem jus aos atributos garantidos somente àqueles que possuísem efetividade.

A recente decisão do Supremo Tribunal Federal, no Tema de Repercussão Geral nº 1.157, de 28/03/2022, trata justamente sobre a impossibilidade desta última situação ocorrer, visto que o caso concreto, objeto desse julgamento, se referia a servidor contratado sem concurso público e pelo





regime celetista, em 13/05/1986, e que emenda à Constituição do Estado do Acre conferiu estabilidade não só aos servidores que ingressaram nos 5 anos que antecederam a CF/1988, mas também aqueles admitidos até 31/12/1994. Segue o teor da ementa:

EMENTA: TEMA 1157 DA REPERCUSSÃO GERAL. SERVIDOR ADMITIDO SEM CONCURSO PÚBLICO NA VIGÊNCIA DA CONSTITUIÇÃO PRETÉRITA. IMPOSSIBILIDADE DE ENQUADRAMENTO NO PLANO DE CARGOS, CARREIRA E REMUNERAÇÃO IMPLEMENTADO PARA SERVIDORES PÚBLICOS EFETIVOS. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 37, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E DA TESE FIRMADA NA ADI 3.609/AC. AGRAVO CONHECIDO. PROVIMENTO AO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DENEGAÇÃO DA ORDEM.

1. O Plenário do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, no julgamento da ADI 3609, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 30/10/2014, declarou a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional 38/2005, da Constituição do Estado do Acre, que previa a efetivação de servidores públicos providos sem concurso público até 31 de dezembro de 1994, mesmo que não se enquadrassem na estabilidade excepcional prevista no artigo 19 do ADCT da Constituição Federal, por violação ao artigo 37, II, da Constituição Federal.

2. A modulação dos efeitos realizada por esta CORTE no julgamento da ADI 3609 não conferiu efetividade aos servidores que ingressaram no serviço público estadual sem concurso até 5/2/2015. A concessão de efeitos prospectivos teve por escopo conceder ao Estado tempo suficiente para a realização de concurso público para o preenchimento dos cargos que foram ocupados de forma inconstitucional, visando a evitar a paralisação de serviço público essencial.

3. **Inexistência de direito líquido e certo ao reenquadramento novo Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração (PCCR), criado para servidores efetivos admitidos mediante concurso público e instituído pela Lei Estadual 2.265, de 31 de março de 2010, com alterações promovidas pela Lei Estadual 3.104, de 29 de dezembro de 2015, ambas do Estado do Acre, uma vez que foi admitido em 13 de maio de 1986, sem concurso público e contratado pelo regime celetista.**

4. Dispensada a devolução de valores eventualmente recebidos de boa-fé até a data de conclusão do presente julgamento tendo em vista a natureza jurídica de verba alimentar das quantias percebidas.

5. Agravo conhecido para DAR PROVIMENTO ao Recurso Extraordinário do Estado, e DENEGAR A SEGURANÇA.

6. Fixação, para fins de repercussão geral, da seguinte tese ao Tema 1157: **“É vedado o reenquadramento, em novo Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração, de servidor admitido sem concurso público antes da promulgação da Constituição Federal de 1988,**





mesmo que beneficiado pela estabilidade excepcional do artigo 19 do ADCT, haja à vista que esta regra transitória não prevê o direito à efetividade, nos termos do artigo 37, II, da Constituição Federal e decisão proferida na ADI 3609 (Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe. 30/10/2014). (grifado)

Observa-se que o STF não considera a possibilidade de o servidor estabilizado excepcionalmente fazer jus ao reenquadramento em Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração, tampouco aquele que não cumpra os requisitos do art. 19 do ADCT.

Destaca-se, ainda, alguns trechos importantes do voto do Ministro Alexandre de Moraes no Tema nº 1.157, os quais reforçam essa proibição:

(...)

Se nem mesmo os servidores que preenchem os requisitos do artigo 19 do ADCT da Constituição Federal fazem jus aos benefícios conferidos aos que ingressaram na Administração Pública mediante prévia realização de concurso público, com menos razão pode-se cogitar a continuidade de situação notoriamente inconstitucional, em que servidor contratado pelo regime celetista, sem concurso público, sem qualquer estabilidade, usufrui de benefícios legalmente previstos apenas para servidores públicos efetivos.

(...)

Noutro lado, diversamente do apontado pelo recorrido na peça inaugural, **a modulação dos efeitos conferida por esta CORTE no julgamento da ADI 3609, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe. 30/10/2014, não teve o condão de conferir efetividade aos servidores que ingressaram no serviço público estadual sem concurso até 5/2/2015.** A concessão de efeitos prospectivos à decisão teve por escopo conferir ao Estado tempo suficiente para a realização de concurso público para o preenchimento dos cargos que foram ocupados de forma inconstitucional, visando evitar a paralisação de serviço público essencial.

Peço vênia para citar, de novo, as palavras do Min. DIAS TOFFOLI no julgamento da ADI 3609:

“Considero inviável, ademais, a modulação de efeitos pretendida pela Assembleia Legislativa e pelo Poder Executivo do Estado do Acre, no sentido de se preservar a situação daqueles que tenham ingressado no serviço até 18/1/1994 (data da transmutação do regime celetista para o estatutário), até 31/12/1993 (data a partir da qual passou a incidir a Lei Complementar estadual nº 39/93, que teria tornado obrigatória a prévia realização de concurso público no Estado do Acre), ou mesmo até 23/4/1993 (data de





publicação do MS nº 21.322, no qual se decidiu pela nulidade da investidura em empregos públicos sem a prévia aprovação em concurso público).

Em primeiro lugar, porque a investidura em cargo ou emprego público depende da prévia aprovação em concurso público desde a promulgação da Constituição de 1988, e não a partir da edição da Lei Complementar estadual nº 39/93 ou dos outros marcos mencionados.

Em segundo lugar, ressalto a gravidade da nítida e direta afronta ao art. 37, inciso II, da Constituição, o qual veicula regra concretizadora dos princípios da impessoalidade, da moralidade e da eficiência da Administração Pública, constituindo norma de primordial importância no regime constitucional do serviço público.

Em terceiro lugar, **registro a inexistência de qualquer controvérsia jurídica relevante acerca do tema, há muito tempo – desde antes de 1993 – pacificado na jurisprudência deste Tribunal.**

Por fim, também não é possível resguardar a situação daqueles que ingressaram no serviço público antes da Constituição de 1988, pois, como mencionado, para adquirirem estabilidade (não efetividade), deviam obedecer rigorosamente aos requisitos previstos no art. 19 do ADCT.

Entretanto, tendo em vista informação trazida pela Procuradoria-Geral do Estado do Acre (fl. 185), no sentido de que foram contratados, entre o período de 5/10/1983 a 18/1/1994, 11.554 (onze mil quinhentos e cinquenta e quatro) servidores sem aprovação em concurso público, os quais se encontram trabalhando (com a ressalva daqueles que já se aposentaram ou foram exonerados) em todas as secretarias e entidades da Administração estadual, inclusive em repartições que prestam serviços públicos essenciais, como as secretarias de saúde (3.488 servidores), de educação (4.280 servidores) e de segurança (656 servidores), proponho, de forma semelhante ao que o Tribunal decidiu na ADI nº 4.125/TO e na ADI nº 3.819/MG, a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, nos termos do art. 27 da Lei nº 9.868/99, para dar efeitos prospectivos à decisão, de modo que somente produza seus efeitos a partir de doze meses, contados da data da publicação da ata deste julgamento, tempo hábil para a realização de concurso público, nomeação e posse de novos servidores, evitando-se, assim, prejuízo aos serviços públicos essenciais prestados à população”. (grifado)

Salienta-se que a modulação dos efeitos da citada decisão não admite nem mesmo a continuidade da permanência dos servidores estabilizados indevidamente, visto que propõe o prazo de 12 meses para a realização de concurso público e sua substituição por servidores efetivos.





3.1.1. Do direito à vinculação ao RPPS

De acordo com os entendimentos acima expostos, no que se refere aos servidores estabilizados excepcionalmente e, também, os indevidamente estabilizados (não cumpriram o art. 19 do ADCT), sobre a impossibilidade de sua vinculação ao regime próprio de previdência dos servidores estaduais, pode se afirmar existir um consenso na jurisprudência do Supremo Tribunal no sentido de que a filiação ao RPPS se destinaria exclusivamente aos servidores ocupantes de cargos efetivos.

Nessa esteira, convém mencionar novamente o trecho da ementa da decisão do Ministro Dias Toffoli no julgamento da ADI nº 5.111/RR:

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.

(...)

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. (grifado)**

(...)

Ainda nas palavras do Ministro nesse mesmo voto:

Portanto, 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. (grifado)

Do mesmo modo o assunto foi tratado no julgamento do Tema de Repercussão Geral nº 1.157/2022, em que o Ministro Relator Alexandre de Moraes fundamentou o seu voto citando a jurisprudência da Corte:

“EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Administrativo. Servidores públicos detentores da estabilidade excepcional do art. 19 do ADCT. Inclusão no regime próprio de previdência social. Impossibilidade. Precedentes.

1. Os servidores abrangidos pela estabilidade excepcional prevista no art. 19 do ADCT não se equiparam aos servidores efetivos, os quais foram aprovados em concurso público. Aqueles possuem somente o direito de permanecer no serviço público nos cargos em que foram admitidos, não tendo direito aos benefícios privativos dos servidores efetivos.

2. Conforme consta do art. 40 da Constituição Federal, com a redação dada pela EC nº 42/2003, **pertencem ao regime próprio de previdência social tão somente os servidores titulares de cargos efetivos** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, incluídas suas autarquias e fundações.

3. Agravo regimental não provido. 4. Majoração da verba honorária em valor equivalente a 10% (dez por cento) do total daquela já fixada (art. 85, §§ 2º, 3º e 11, do CPC), observada a eventual concessão do benefício da gratuidade da justiça” (ARE 1069876 AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, DJe. 13/11/2017).

Logo, o servidor agraciado pela estabilidade excepcional e, não pela efetividade, não poderia usufruir de atributos inerentes ao cargo público efetivo, como a vinculação a regime próprio dos servidores públicos.

Contudo, no caso específico de Mato Grosso, importa relatar a consulta realizada ao Ministério da Economia – Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, pela MTPREV, em 09/09/2019, com o objetivo de obter a orientação técnica diante do posicionamento da Procuradoria Geral do Estado – PGE-MT acerca da emissão de Certidão de Tempo de Contribuição – CTC e





Declaração de Tempo de Contribuição – DTC, relativo aos períodos de trabalho prestados por servidores com vínculos transitórios (temporário e exclusivamente comissionados) e empregados públicos.

A dúvida acerca da vinculação desses servidores ao RPPS se originava na Lei Estadual nº 4.491/1982, que havia definido em seu art. 5º como sendo segurados obrigatórios os servidores admitidos ou contratados, dentre outros, exceto os empregados de sociedades de economia mista. Em seu art. 11, ainda, previa a concessão de benefício de aposentadoria aos servidores submetidos à Consolidação das Leis do Trabalho – CLT.

Art. 5º São obrigatoriamente segurados todos os servidores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, Cíveis e Militares, da Administração Direta e Indireta do Estado de Mato Grosso, nomeados, admitidos ou contratados sob qualquer forma, excluídos os empregados das sociedades de economia mista (Redação dada pela Lei nº 4542/1982),

(...)

Art. 11 Os benefícios assegurados pelo IPEMAT consistem, conforme a condição do segurado ou dependente, nos seguintes:

I - quanto aos servidores públicos em geral, regidos pelo Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis do Estado e os Policiais Militares:

- a) auxílio natalidade;
- b) pecúlio facultativo;
- c) empréstimos simples;
- d) financiamentos imobiliários (Redação dada pela Lei nº 4784/1984)

II - quanto aos servidores regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e aos contribuintes facultativos:

- a) auxílio natalidade;
- b) auxílio-doença;
- c) salário família;
- d) aposentadoria por invalidez;
- e) aposentadoria por implemento de idade;
- f) aposentadoria por tempo de serviço;





- g) aposentadoria especial;
- h) pecúlio facultativo;
- i) pecúlio compulsório;
- j) empréstimos simples;
- l) financiamentos imobiliários (Redação acrescida pela Lei nº 4784/1984).

Na referida consulta, a MTPREV relata que a Constituição Federal à época, atribuía aos entes a definição do regime previdenciário dos servidores com vínculo efêmero, mas tal legislação não havia sido editada, permanecendo uma lacuna legislativa na regulamentação do tema.

De fato, o §2º do art. 40 da CF/1988 (redação original) estabelecia que *a lei disporá sobre a aposentadoria em cargos ou empregos temporários*.

O INSS não coadunando com esse entendimento, passou a emitir várias Notificações Fiscais a fim de cobrar o Estado pelas contribuições desses servidores (temporários, comissionados e empregados públicos), que deveriam ter sido repassadas àquela autarquia.

A mencionada consulta foi analisada e resultou na Nota Técnica SEI nº 6.331/2019/ME, a qual realizou um detido estudo sobre o histórico legislativo acerca do regime previdenciário do Estado de MT, que pode ser observado no quadro representativo, reproduzido sinteticamente abaixo:

Data	Legislação	Categorias Profissionais	Vínculo
13/03/1962	Lei Estadual nº 1.614/1961	Todos os funcionários civis e militares, ativos e inativos dos três Poderes do Estado	RPPS
29/12/1972	Lei Estadual nº 3.315/1972	Servidores estaduais da administração direta e indireta regidos sob o regime da CLT	RPPS
02/09/1982	Lei Estadual nº 4.491/1982	Todos os servidores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, Civis e Militares, da Administração Direta e	RPPS





		Indireta do Estado de Mato Grosso, nomeados, admitidos ou contratados sob qualquer forma (art. 5º); Servidores regidos pela CLT e contribuintes facultativos	
		Empregados das Sociedades de Economia Mista	RGPS
09/09/1982	Decreto nº 2.039/1982	Todos os servidores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, Cíveis e Militares, da Administração Direta e Indireta do Estado de Mato Grosso, nomeados, admitidos ou contratados sob qualquer forma (art. 5º); Servidores regidos pela CLT e contribuintes facultativos	RPPS
		Empregados das Sociedades de Economia Mista	RGPS
15/10/1990	Lei Complementar nº 04/1990	Servidores dos Poderes do Estado da Administração Direta, das Autarquias e Fundações criadas e mantidas pelo Estado de MT regidos pela Lei nº 1.638/1961 ou pela CLT	RPPS
		Contratados por prazo determinado para excepcional interesse público (contratação nos termos do art. 263 e 264)	RGPS
16/12/1998	EC nº 20/1998	Servidores Efetivos	RPPS
		Todos os servidores não efetivados por concurso público e os celetistas (ocupantes de cargo exclusivo em comissão, cargos temporários e empregados de empresas públicas)	RGPS

Infere-se do quadro apresentado que a legislação previdenciária de Mato Grosso não fazia distinção entre servidores efetivos ou contratados, no que diz respeito ao regime previdenciário a que se submetiam.

Com a Lei Estadual nº 4.491/1982, considerou-se legalmente vinculados ao RPPS os servidores nomeados, admitidos e contratados sob





qualquer forma, inclusive aqueles sob o regime celetista, excetuando-se os empregados de sociedade de economia mista.

A LC nº 04/1990 instituiu o Estatuto dos Servidores Estaduais, mas não abordou a situação dos estabilizados, e manteve a filiação ao RPPS dos servidores dos Poderes do Estado da Administração Direta, das Autarquias e Fundações criadas e mantidas pelo Estado de Mato Grosso, inclusive daqueles submetidos ao regime celetista (art. 280), excluindo-se apenas os contratados temporariamente para atender excepcional interesse público, elencando quais seriam essas contratações, em seu art. 264:

Art. 264 Consideram-se como de necessidade temporária de excepcional interesse público as contratações que visem a:

I - combater surtos epidêmicos;

II - fazer recenseamento;

III - atender a situações de calamidade pública;

IV - substituir professor ou admitir professor visitante, inclusive estrangeiro, conforme lei específica do magistério;

V - permitir a execução de serviço, por profissional de notória especialização, inclusive estrangeiro, nas áreas de pesquisas científica e tecnológica;

VI - atender a outras situações motivadamente de urgência. (NR – LC nº 12, D.O. 13.01.92)

~~VI - atender a outras situações motivadamente de urgência.
(Redação original)~~

§ 1º As contratações de que trata este artigo terão dotação específica e não poderão ultrapassar o prazo de 06 (seis) meses, exceto nas hipóteses dos incisos II, IV e VI, cujo prazo máximo será de 12 (doze) meses, e inciso V, cujo prazo máximo será de 24 (vinte e quatro) meses, prazos estes somente prorrogáveis se o interesse público, justificadamente, assim o exigir ou até a nomeação por concurso público. (NR – LC nº 12, D.O. 13.01.92)

~~§ 1º As contratações de que trata este artigo terão dotação específica e não poderão ultrapassar o prazo de 06 (seis) meses, exceto nas hipóteses dos incisos II, IV e VI, cujo prazo máximo será de 12 (doze) meses, e inciso V, cujo prazo máximo será de 24 (vinte e quatro) meses, prazos estes somente prorrogáveis se o interesse público, justificadamente, assim o~~





~~exigir ou até a nomeação por concurso público.~~ (Redação original)

(...)

Art. 280 Ficam submetidos ao regime jurídico desta lei complementar, os servidores dos Poderes do Estado da Administração Direta, das Autarquias e Fundações criadas e mantidas pelo Estado de Mato Grosso, regidos pelo Estatuto dos Servidores Públicos Cíveis do Estado, de que trata a Lei nº 1.638, de 28 de outubro de 1961, ou pela Consolidação das Leis do Trabalho-CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, exceto os contratados por prazo determinado, conforme o disposto nesta lei complementar.

Como se observa, a legislação local permitia expressamente a filiação ao RPPS de servidores com vínculo precário, sendo vetado somente a partir da publicação EC nº 20/1998, quando se restringiu esse direito aos servidores efetivos.

Cumprido realçar, ainda, os arts. 11, §1º, e 12 da Orientação Normativa MPS nº 02/2009, os quais assim dispõem:

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

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

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

Consoante se observa dos dispositivos transcritos acima, o §1º do art. 11, admite o mesmo raciocínio desenvolvido anteriormente. Contudo o art. 12 permite a filiação ao RPPS dos servidores estabilizados pelo art. 19 do ADCT, inclusive daqueles que nem haviam cumprido o tempo necessário para usufruírem dessa regalia, no entanto dependeriam de previsão expressa em estatuto dos servidores.





Após a edição da CF/1988, quando se instituiu a estabilização excepcional pelo art. 19 do ADCT, a legislação mato-grossense não teve alteração substancial nesse sentido e, continuou-se a permitir a filiação ao RPPS de servidores cujo vínculo era tido como precário. Conforme visto, somente após a EC nº 20, de 16/12/1998, houve a previsão expressa de que apenas os servidores efetivos poderiam se filiar ao regime próprio.

Dessarte, pode se afirmar que a legislação, então vigente, permitia a filiação ao RPPS àqueles que poderiam ser demitidos a qualquer momento, em virtude de sua relação efêmera, ou seja, aqueles que não haviam cumprido com o art. 19 do ADCT e permaneceram vinculados à Administração Pública e, também, a quem teve sua estabilidade reconhecida pela Carta Maior (os estabilizados excepcionais), uma vez que não havia sido expedido nenhum dispositivo legal tratando, especificamente, dessa situação até a publicação da EC nº 20/1998.

Com isso, muitos dos servidores que possuíam o vínculo precário com o Estado, e aqueles agraciados pelo art. 19 do ADCT, já estavam filiados ao RPPS por força da Lei nº 4.491/1982 e, assim, permaneceram, com respaldo da Lei Complementar nº 04/1990.

Em face da situação distinta à qual submeteu-se os servidores desse Estado (estabilizados excepcionalmente e indevidamente), observa-se a necessidade de ponderação de decisões que venham tratar da filiação ao regime próprio de previdência, mormente, se esses servidores tiverem contribuído efetivamente para o RPPS durante todo esse tempo.

Nesse sentido, a modulação dos efeitos das decisões judiciais é um instrumento criado pela Lei nº 9.868/1999 que, em seu art. 27, previu a restrição dos efeitos das decisões do STF com base na segurança jurídica ou excepcional interesse social. Veja-se:

Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional





interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.

O Código de Processo Civil abordou o mesmo instituto em seu art. 927, §3º, a saber:

Art. 927 (...)

§ 3º Na hipótese de alteração de jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais superiores ou daquela oriunda de julgamento de casos repetitivos, pode haver modulação dos efeitos da alteração no interesse social e no da segurança jurídica.

A partir da leitura dos dispositivos acima, é possível inferir que, para que ocorra a modulação dos efeitos de uma decisão judicial, é necessário haver a declaração de inconstitucionalidade de uma lei ou ato normativo, previamente existente ou a alteração de uma jurisprudência dominante, a fim de se proteger, segundo o princípio da segurança jurídica, as relações consolidadas sob o prisma da constitucionalidade que, até a revogação/alteração de entendimento, pautava os atos da vida dos cidadãos.

No julgamento da ADI nº 5.111/2018/RR, sobre a modulação de seus efeitos, o Ministro Dias Toffoli explica que, durante o período entre a edição da lei questionada e a decisão definitiva, houve a defluência de dez anos, em que situações jurídicas foram constituídas com fundamento na legislação revogada. Assim, pelo princípio da segurança jurídica, modulou-se os efeitos da sentença a partir da publicação da ata do julgamento, para aqueles que já estivessem aposentados ou que possuíssem direito adquirido à aposentação.

Verifica-se abaixo o teor do trecho do voto do relator:

MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE NO CONTROLE DIFUSO

Noto que decorreram cerca de 10 (dez) anos desde a edição do dispositivo questionado, que teve redação conferida pela Lei Complementar nº 138, de 26/6/2008, período no decorrer do qual determinadas situações jurídicas foram consolidadas sob a égide do preceito impugnado. Tendo isso em vista, proponho, com fundamento na segurança jurídica, a restrição dos efeitos da declaração de





inconstitucionalidade (art. 27 da Lei 9.868/1999), para que sejam deles ressalvados aqueles agentes que, até a data de publicação da ata deste 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, a exemplo da providência tomada por essa Corte na ADI nº 4.876, de minha relatoria.

Nessa esteira, qualquer decisão no sentido de se desvincular do RPPS os servidores estabilizados excepcionalmente e, até mesmo, os estabilizados indevidamente, deve considerar a legislação pré-existente que lhes conferia esse direito, a qual perdurou após a promulgação da CF/1988 até a EC nº 20/1998 e que, de certa forma, manteve o vínculo legalmente permitido entre 1982 a 1998.

Ocorre que, o acordo extrajudicial homologado pelo julgamento parcial do mérito da ADI nº 1015626-30.2021.8.11.0000, em virtude da inserção do art. 140-G pela EC nº 98/2021 na Constituição Estadual, foi mais além e limitou os efeitos da decisão no sentido de que deverão ser mantidos no RPPS os servidores já aposentados e os pensionistas, bem como aqueles que preencherem os requisitos para se aposentarem até o trânsito em julgado desta. E, ainda, afirmou a produção de efeitos vinculantes perante as ações individuais e civis públicas em curso ou transitadas em julgado.

Diante do exposto, considera-se que a filiação ao RPPS de MT, de servidores estabilizados excepcionalmente e indevidamente, ocorreu com respaldo legal, pelo menos entre a vigência da Lei Estadual nº 4.491/1982 até a promulgação da EC nº 20/1998, no entanto, deve-se respeitar a decisão judicial do Tribunal de Justiça que reconhece a garantia desse direito aos servidores aposentados, aos pensionistas e àqueles que tiverem o direito adquirido a aposentar-se na data em que ocorrer o trânsito em julgado.





3.1.2. Do direito à paridade

De acordo com o Ato nº 266/2017, a aposentadoria da servidora requerente se fundamentou nos termos do art. 3º da EC nº 47/2005, o que lhe conferiria o direito à paridade.

Denota-se, entretanto, que a paridade é requisito atinente à efetividade e não à estabilidade, sendo, portanto, uma prerrogativa do cargo efetivo, consoante se confirma pelo texto do parágrafo único do art. 3º da EC nº 47/2005:

Art. 3º (...)

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.

Por sua vez, o art. 7º da EC nº 41/2003, a que se refere o dispositivo mencionado estabelece o seguinte:

Art. 7º Observado o disposto no art. 37, XI, da Constituição Federal, os proventos de aposentadoria dos servidores públicos titulares de **cargo efetivo** e as pensões dos seus dependentes pagos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, em fruição na data de publicação desta Emenda, bem como os proventos de aposentadoria dos servidores e as pensões dos dependentes abrangidos pelo art. 3º desta Emenda, serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, na forma da lei. (grifado)

Da alusão supracitada não pairam dúvidas quanto à paridade ser atributo relativo ao cargo efetivo, logo, conexo à efetividade e não à estabilidade, o que leva a concluir que o servidor estabilizado excepcionalmente e o estabilizado indevidamente não fazem jus a tal instituto.

O defendente justifica que o ato de aposentadoria da servidora deveria ser preservado em razão do princípio da segurança jurídica, da boa-fé,





da proporcionalidade, bem como do prazo decadencial estatuído pelo art. 26 da Lei Estadual nº 7.692/2002 e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

No que tange aos argumentos da defesa há que se destacar a jurisprudência, também, dominante da Corte Suprema acerca da impossibilidade de convalidação de situações flagrantemente inconstitucionais pelo decurso do tempo, consoante se destaca a seguir:

Impossibilidade de manutenção de servidores admitidos sem prévio concurso público após o advento da atual Constituição

Percebe-se que, como assentado pelo Tribunal de origem, a pretensão dos recorrentes viola o disposto no art. 37, II, da CF/1988. Com efeito, não há possibilidade de servidor admitido para exercício de cargo temporário ser efetivado em cargo permanente em razão da natureza jurídica das funções que exerce. 6. Esse tem sido o entendimento desta Corte que, diante de circunstâncias diversas relativas à violação ao art. 37, II, assentou: (i) a vedação de provimento derivado (Súmula Vinculante 43); (ii) a manutenção de servidores/empregados públicos admitidos sem prévio concurso (...); (iii) **a impossibilidade de o passar do tempo sanar situações irregulares, rechaçando a tese do fato consumado** (...); (iv) a impossibilidade de transmutação do regime de cargo temporário para cargo efetivo. 7. A razão de decidir em todos esses casos é a mesma: impossibilidade de manutenção de servidores admitidos sem prévio concurso público após o advento da atual Constituição. Desse entendimento não divergiu o acórdão recorrido, sendo inviável o provimento da pretensão recursal. [ARE 800.998 AgR, voto do rel. min. Roberto Barroso, 1ª T, j. 19-4-2016, DJE 89 de 4-5-2016.] (grifado)

Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo. 2. Direito Administrativo. 3. Admissão, como empregada pública, anterior à CF/1988. Inconstitucionalidade da Lei Estadual 4.546/92. ADI 982. Ascensão funcional. Impossibilidade. Nulidade da Portaria que a instituiu. Súmula Vinculante 43. **4. Situações inconstitucionais não se consolidam pelo transcurso do tempo.** 5. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 6. Negativa de provimento ao agravo regimental. [ARE 943.787 AgR, rel. min. Gilmar Mendes, 2ª T, j. 6-11-2018, DJE 250 de 23-11-2018.] (grifado)

Em seu voto, no Tema nº 1.157, o Ministro Alexandre de Moraes salienta que a Jurisprudência da Corte Maior é firme no sentido de que *não podem ser consolidadas pelo decurso do tempo as situações flagrantemente inconstitucionais* e apresenta os julgados abaixo no mesmo sentido:

Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. ACÓRDÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. CONCURSO PÚBLICO. SERVENTIA JUDICIAL. ANULAÇÃO.





ALEGADA VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. INOCORRÊNCIA. DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA. INAPLICABILIDADE. ORDEM DENEGADA.

1. Não procede a arguição de nulidade formulada pela impetrante, fundada em suposta ausência de notificação para integrar o PCA em questão, haja vista a sua absoluta ciência do procedimento administrativo, seja na qualidade titular interina do cargo de Escrivão do Cível da Comarca de Fazenda Rio Grande/PR, seja na qualidade de postulante ao referido cargo.

2. A orientação jurisprudencial desta SUPREMA CORTE firmou-se no sentido de que o prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei 9.784/99 não alcança situações flagrantemente inconstitucionais, sob pena de subversão das determinações inseridas na Constituição Federal.

3. Ordem denegada.

(MS 30294, de minha relatoria, Primeira Turma, DJe. 10/06/2019).

EMENTA Direito Constitucional. Repercussão geral. Direito Administrativo. Anistia política. Revisão. Exercício de autotutela da administração pública. Decadência. Não ocorrência. Procedimento administrativo com devido processo legal. Ato flagrantemente inconstitucional. Violação do art. 8º do ADCT. Não comprovação de ato com motivação exclusivamente política. Inexistência de inobservância do princípio da segurança jurídica. Recursos extraordinários providos, com fixação de tese.

1. A Constituição Federal de 1988, no art. 8º do ADCT, assim como os diplomas que versam sobre a anistia, não contempla aqueles militares que não foram vítimas de punição, demissão, afastamento de suas atividades profissionais por atos de motivação política, a exemplo dos cabos da Aeronáutica que foram licenciados com fundamento na legislação disciplinar ordinária por alcançarem o tempo legal de serviço militar (Portaria nº 1.104-GM3/64).

2. O decurso do lapso temporal de 5 (cinco) anos não é causa impeditiva bastante para inibir a Administração Pública de revisar determinado ato, haja vista que a ressalva da parte final da cabeça do art. 54 da Lei nº 9.784/99 autoriza a anulação do ato a qualquer tempo, uma vez demonstrada, no âmbito do procedimento administrativo, com observância do devido processo legal, a má-fé do beneficiário.

3. As situações flagrantemente inconstitucionais não devem ser consolidadas pelo transcurso do prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei nº 9.784/99, sob pena de subversão dos princípios, das regras e dos preceitos previstos na Constituição Federal de 1988. Precedentes.

4. Recursos extraordinários providos.

5. Fixou-se a seguinte tese: “No exercício de seu poder de autotutela, poderá a Administração Pública rever os atos de concessão de anistia





a cabos da Aeronáutica relativos à Portaria nº 1.104, editada pelo Ministro de Estado da Aeronáutica, em 12 de outubro de 1964 quando se comprovar a ausência de ato com motivação exclusivamente política, assegurando-se ao anistiado, em procedimento administrativo, o devido processo legal e a não devolução das verbas já recebidas.” (RE 817338, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe. 31/07/2020)

Denota-se nos julgados citados, a alusão ao art. 54 da Lei 9.784/1999, o qual trata da decadência dos atos administrativos, a ser reproduzido abaixo:

Lei nº 9.784/1999

Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

§ 1º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.

§ 2º Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato.

Conforme visto no entendimento do STF, a administração pública poderia anular seus atos eivados de ilegalidade antes da configuração do prazo de decadência de cinco anos, todavia podendo fazê-lo a qualquer tempo nos casos de comprovada má-fé e de flagrante inconstitucionalidade.

Há que se notar, ainda, que o art. 26 da Lei Estadual nº 7.692/2002, em que se pauta as alegações da defesa, possui redação praticamente idêntica à do referido art. 54, a saber:

Art. 26 O direito de a Administração Pública Estadual invalidar os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em 10 (dez) anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má fé.

§ 1º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.

§ 2º Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida da autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato.





Logo, é possível considerar a aplicação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal à situação em pauta, dado que ambas se diferem apenas quanto à estimação do prazo decadencial.

Além disso, esse mesmo raciocínio foi empregado pela Des^a. Maria Erotides K. Baranjak, na Ação Civil Pública nº 1021449- 32.2016.8.11.0041, de autoria da servidora em questão:

(...)

3. O ato que declarou o Apelante como estável no serviço público é nulo de pleno direito e, sendo nulo, este não se convalida com o transcurso do tempo, tão pouco é passível de ratificação pela Administração Pública, não havendo que se falar em prescrição ou decadência. (grifado)

(...)

Com isso, não é possível considerar a alegação da defesa de que o ato de aposentadoria da servidora requerente deveria ser preservado pelo instituto da decadência, tendo em vista a impossibilidade de situações flagrantemente inconstitucionais se convalidarem pelo decurso do tempo, no que tange à paridade.

Cabe mencionar, ainda, que, diferentemente, das ponderações elaboradas no tópico anterior, a concessão do direito à paridade não detinha qualquer respaldo legal que pudesse ter garantido essa regalia aos servidores estabilizados excepcionalmente ou indevidamente, por determinado período.

Ademais, ao se tornar sem efeito as repercussões da paridade, a servidora não seria prejudicada nos valores recebidos até o momento, uma vez que lhe é garantido a irredutibilidade salarial, bem como o valor real de seus proventos pela recomposição salarial do art. 29-B da Lei nº 8.213/1991.

3.1.3. Do direito à progressão na carreira

Outro ponto de discussão, aventado pelo Ministério Público de Contas, diz respeito às progressões e enquadramentos funcionais que, em





decorrência da estabilização indevida da servidora, seriam inadequadas, pois os servidores estabilizados pelo art. 19 do ADCT só teriam direito à permanência no serviço público e nada mais.

Seguindo a mesma linha de raciocínio do tópico anterior, não haveria que falar em progressão funcional, uma vez que, a partir do momento em que se considera a estabilização excepcional pelo art. 19 do ADCT e a não aprovação em concurso público, não há que se falar em efetividade, portanto, não se aplicam os atributos do cargo efetivo, tampouco da carreira.

O mesmo se atribui aos servidores estabilizados indevidamente, uma vez que, se os estabilizados excepcionais não fazem jus a qualquer atributo do cargo efetivo, tampouco aqueles que sequer possuíam a estabilidade no serviço público.

À vista disso, considerando que os servidores que não cumpriram com o art. 19 do ADCT, por não terem direito aos atributos relativos à efetividade, não poderiam usufruir, também, dos atributos do cargo e da carreira, ou seja, não poderiam ser reenquadrados em novos cargos que fossem, eventualmente, criados/transformados, o que implicaria em dizer que esses servidores deveriam ter sido demitidos quando tal fato tivesse ocorrido.

Mais uma vez, transcreve-se o ensinamento trazido pela jurisprudência do STF:

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: artigos 41 da Constituição Federal e 19 do ADCT. A vigente Constituição estipulou duas modalidades de estabilidade no serviço público: a primeira, prevista no art. 41, é pressuposto inarredável à efetividade. A nomeação em caráter efetivo constitui-se em condição primordial para a aquisição da estabilidade, que é conferida ao funcionário público investido em cargo, para o qual foi nomeado em virtude de concurso público. **A segunda, prevista no art. 19 do ADCT, é um favor constitucional conferido àquele servidor admitido sem concurso público há pelo menos cinco anos antes 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 a progressão funcional nela, ou a desfrutar de benefícios que sejam privativos de seus integrantes. O servidor que preencher as condições exigidas pelo art. 19 do ADCT-CF/88, 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 Constituição Federal.** 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, DJ 07/02/97) (grifado)

Dessa forma, não há como assentir com os enquadramentos a que a servidora lograra durante a sua vida funcional na Assembleia Legislativa de Mato Grosso, o entanto, em virtude do princípio da irredutibilidade salarial, aludido supra, faz jus à manutenção dos valores remuneratórios até então percebidos, garantindo-lhes o valor real dos proventos mediante recomposição inflacionária disposta no art.29 – B da Lei nº 8.213/1991.

3.2. Do tempo de contribuição averbado

Segundo consta no voto do mérito da Ação Civil Pública nº 1021449- 32.2016.8.11.0041, impetrada pela servidora a fim de obter o reconhecimento de sua estabilização, a Relatora fez alusão à duvidosa comprovação do tempo de serviço prestado pela interessada no Município de Denise, relativo ao período de 14/01/1983 a 30/06/1984, o qual somente poderia ser confirmado mediante a apresentação de Certidão de Tempo de Contribuição - CTC emitida pelo INSS.

Verifica-se que a CTC não consta desses autos, mas apenas a Portaria nº 158/1996⁸ que atestou a prestação do serviço durante o período mencionado, totalizando 01 ano, 05 meses e 18 dias, ou seja, 583 dias para efeitos do art. 130 da Lei Complementar nº 04/1990.

⁸ Documento digital nº 283350/2017, fls. 186.





De fato, a portaria em questão não possui validade, dado que o Manual de Orientação para Remessa de Documentos ao TCE-MT⁹, aprovado pela Resolução Normativa nº 03/2015, elenca como documentos relativos à aposentadoria, reforma, reserva remunerada e pensão, os seguintes:

1.3. DOCUMENTOS:

O processo será autuado com os documentos abaixo relacionados:

1. requerimento do servidor ou pedido “ex officio”; 2. cópia dos documentos pessoais (RG e CPF);

3. ato concessório, contendo a qualificação civil do servidor (RG e CPF), qualificação funcional, período de tempo de contribuição, fundamentação legal da concessão e assinatura da autoridade competente;

4. cópia da publicação do ato concessório, na Imprensa Oficial;

5. histórico funcional atualizado com as designações e dispensas, inclusive com o período de início e término no exercício de cargo e/ou função de confiança, bem como o último enquadramento;

6. certidão, ou ato de nomeação, ou admissão do servidor, indicando o regime jurídico inicial;

7. certidão de contagem de tempo de contribuição emitida pelo órgão ao qual está vinculado o servidor, devendo constar também o tempo de contribuição averbado, quando houver;

8. 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; (grifado)

(...)

No entanto, verifica-se que a servidora cumpre todos os requisitos objetivos exigidos pelo art. 3º da EC nº 47/2005, consoante se observa abaixo, o que tornaria desnecessária a apresentação da CTC do tempo de serviço prestado ao Município de Denise:

⁹ Disponível em:

<file:///C:/Users/karis/Downloads/Manual%20de%20triagem%205%C2%AA%20vers%C3%A3o%20anexo%20C3%BA%20nico%20com%20anexos.pdf>





Idade :	54,16	55 anos (-) contribuição excedente	Requisito Atendido
DIAS			
Tempo Anterior no Ente:	0		
Tempo de Contribuição no Ente:	12.020		
Contribuição Averbada:	0	EM ANOS	EM DIAS
Tempo de Contribuição Bruto:	12.020	30	10.950
Desconto:	0		Requisito Atendido
Tempo de Contribuição (em dias):	12.020		
Tempo de Serviço Público Bruto:	12.143	25	9.125
Desconto:	0		Requisito Atendido
Tempo de Serviço Público (em dias):	12.143		
Tempo na Carreira Bruto:	12.143	15	5.475
Desconto:	0		Requisito Atendido
Tempo na Carreira Líquido:	12.143		
Tempo no Cargo Bruto:	12.143	5	1.825
Desconto:	0		Requisito Atendido
Tempo no Cargo (em dias):	12.143		

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com o exposto, verifica-se que a servidora, de fato, não pode ser considerada estabilizada pelo art. 19 do ADCT, contudo a filiação ao RPPS de MT, de servidores estabilizados excepcionalmente e indevidamente (não cumpriram o art. 19 do ADCT), ocorreu com respaldo legal, pelo menos entre a vigência da Lei Estadual nº 4.491/1982 até a promulgação da EC nº 20/1998, no entanto, deve-se respeitar a modulação dos efeitos da decisão judicial do Tribunal de Justiça, na ADI nº 1015626-30.2021.8.11.0000, em virtude da inserção do art. 140-G pela EC nº 98/2021 na Constituição Estadual, que reconhece a garantia desse direito aos servidores aposentados, aos pensionistas e àqueles que tiverem o direito adquirido a aposentar-se na data em que ocorrer o trânsito em julgado da referida ação.

No que tange ao direito à paridade, por ser atributo relativo ao cargo efetivo, logo, conexo à efetividade e não à estabilidade, conclui-se que a servidora não faz jus a tal instituto.

Do mesmo modo, demonstrou-se que a requerente, também, não tem direito ao enquadramento funcional, uma vez que, a partir do momento em que se considera a estabilização excepcional e/ou indevida, esta não possui o





direito à efetividade, portanto, não se aplicam a ela os atributos do cargo efetivo, tampouco da carreira.

Constatou-se, ainda, que a servidora cumpre todos os requisitos objetivos exigidos pelo art. 3º da EC nº 47/2005, o que tornaria desnecessária a apresentação da CTC do tempo de serviço prestado ao Município de Denise:

Ressalta-se, por fim, que a interessada não seria prejudicada nos valores recebidos até o momento, uma vez que lhe é garantido a irredutibilidade salarial, bem como o valor real de seus proventos pela recomposição prevista pelo art. 29-B da Lei nº 8.213/1991.

5. CONCLUSÃO

Desse modo, e, em conformidade com o art. 108, da Resolução Normativa nº 16/2021, sugere-se ao Conselheiro Relator:

- 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;
- Determinação para que o novo ato/portaria de aposentadoria seja elaborado considerando apenas o direito à aposentadoria pelo art. 3º da EC nº 47/2005; e
- Registro do ato de aposentadoria retificado.

É o relatório.

1ª Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso em Cuiabá/MT, 05 de julho de 2022.

(assinatura digital)

KARISIA GODA CARDOSO PASTOR ANDRADE
Auditor Público Externo

