



**RELATÓRIO TÉCNICO DE ANÁLISE DE DEFESA
BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS**

PROCESSO:	714402/2021
PRINCIPAL:	MATO GROSSO PREVIDENCIA
GESTOR:	ELLITON OLIVEIRA DE SOUZA
ASSUNTO:	APOSENTADORIA/REFORMA/RESERVAS
INTERESSADO:	MARIA CONCEICAO MANENTE
RELATOR:	WALDIR JÚLIO TEIS
EQUIPE TÉCNICA:	SANDRA DA COSTA CAMPOS
NÚMERO DA O.S.	8462/2022

APLIC/ControlP



SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	1
2. ANÁLISE DE DEFESA	1
3. CONCLUSÃO	2
APÊNDICE - A - Resolução de Consulta	4



1. INTRODUÇÃO

Senhor Secretário,

Em atendimento ao disposto no artigo 71, inciso III, da Constituição da República Federativa do Brasil, e no artigo 47, inciso III, da Constituição do Estado de Mato Grosso, bem como nos artigos 10, inciso XXIII, e 211, inciso II da Resolução 16, de 14 de dezembro de 2021, do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, apresenta-se o Relatório Técnico de Defesa referente à aposentadoria da sra. MARIA CONCEICAO MANENTE, cargo de PROFIS TEC NIV SUPERIOR SERV SAUDE SUS, classe/nível " D-05 ", lotada na SECRETARIA DE ESTADO DE SAUDE DE MATO GROSSO, no município de CUIABA/MT.

2. ANÁLISE DE DEFESA

1) LB15_RPPS_GRAVE_15. Ocorrência de irregularidades no processo de concessão de benefícios previdenciários (Legislação do MPS; legislação específica do ente).

1.1) Retificar o Ato 27.958/2018 para fazer constar a fundamentação legal correta, visto que a servidora ingressou no serviço público em 27/9/2005. - Tópico - 2. Análise Técnica

1.2) Retificar a Planilha de Proventos para média contributiva. - Tópico - 2. Análise Técnica

1.3) : Ausência de comprovação do tempo de serviço prestado na qualidade de servidor não efetivo, relativamente ao período de 1/3/1980 a 31/1/1982. Fundamento Legal: EC 20/1998, Lei nº 8213/1991, MP 871/2019 e Lei 13846/2019. - Tópico - 2. Análise Técnica

RESPOSTA DO GESTOR: foram enviadas as publicações do Diário Oficial do Estado do período solicitado (1/3/1980 a 31/1/1982), sendo: Admissão/ Portaria Nº 2026/1980/ DOE 17/07/1980/ pág.14; Admissão/ Portaria Nº 5550/1980/ DOE 16/12/1980/ pág.29; Admissão/ Portaria Nº 1097/1981/ DOE 12/06/1981/ pág. 39; Admissão/ Portaria Nº 3338/1981/ DOE 05/10/1981/ pág.15; Admissão/ Portaria Nº 3881/1981/ DOE 06/11/1981/ pág. 13; Admissão/ Portaria Nº 3990/1981/ DOE 13/11/1981/ pág. 08; retificação/ Portaria Nº 4452/1981/ DOE. 09/12/1981/pág. 32.

Foi enviado a Nota Técnica 4/2020 (documento externo 112131/2022, pág. 37), bem como, a Recomendação técnica da Controladoria Geral do Estado (documento externo 112131/2022, pág. 35), onde concluem no sentido de que o tempo prestado ao Banco do Brasil somente será contado como tempo de contribuição para sua



aposentadoria.

Consta em Anexo o Acórdão 541/2020 do TCE/PR que tem o mesmo entendimento dos documentos acima citados.

ANÁLISE DA DEFESA: O tempo de serviço como servidor temporário (1/3/1980 a 31/1/1982), foi devidamente comprovado. **SANADA A IRREGULARIDADE.**

Diane da Nota Técnica 4/2020 (documento externo 112131/2022, pág. 37), bem como, a Recomendação técnica da Controladoria Geral do Estado (documento externo 112131/2022, pág. 35), se faz necessário a retificação do Ato 27.958/2018 para fazer constar a fundamentação legal correta, bem como, a confecção de nova Planilha de Proventos. **MANTÉM-SE A IRREGULARIDADE.**

1) Irregularidade

A servidora ingressou em 27/9/2005, portanto, a fundamentação legal deverá ser retificada, bem como, a planilha de proventos. LB15.

Dispositivo Normativo:

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

1.1) *Retificar o Ato 27.958/2018 para fazer constar a fundamentação legal correta, visto que a servidora ingressou no serviço público em 27/9/2005. - LB15*

1.2) *Retificar a Planilha de Proventos para média contributiva. - LB15*

3. CONCLUSÃO

Assim sendo, sugere-se, em conformidade com os artigos 211, inciso II, § 2º e 113, § 2º, da Resolução Normativa 16/2021, de 14 de dezembro de 2021, e ao artigo 2º da Lei Complementar 269/2007 a **CITAÇÃO** do(s) e responsável(eis), para, em obediência a garantia do contraditório e ampla defesa, consagrada pelo artigo 5º, inciso LV, da Constituição da República Federativa do Brasil, a fim de que possa prestar esclarecimentos e providências, sob pena de ser denegado o registro, acerca dos seguintes achados:

ELLITON OLIVEIRA DE SOUZA - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2021 a 31/12/2022

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

1.1) *Retificar o Ato 27.958/2018 para fazer constar a fundamentação legal correta, visto que a servidora ingressou no serviço público em 27/9/2005. - Tópico - 2. ANÁLISE DE DEFESA*



1.2) *Retificar a Planilha de Proventos para média contributiva.* - Tópico - 2. ANÁLISE DE DEFESA

Em Cuiabá-MT, 25 de Outubro de 2022.

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



APÊNDICE - A - Resolução de Consulta

APÊNDICE - A

Resolução de Consulta



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PREJULGADO Nº 28 - RETIFICADO PELO ACÓRDÃO 541/20

- a) ~~Tempo de efetivo exercício no serviço público: tem interpretação ampla nos termos do inciso VIII, do art. 2º, da Orientação Normativa nº 02/2009, do Ministério da Previdência Social;~~
- a) ~~Tempo de efetivo exercício no serviço público: tem interpretação restrita nos termos da jurisprudência atua do Superior Tribunal de Justiça;~~
- b) ~~A expressão “ingressado no serviço público”, constante no caput dos arts. 6º da EC 41/03 e 3º da EC 47/05 tem aplicação restritiva:~~
- b.1) ~~aceita apenas o ingresso ocorrido na Administração Pública direta, autárquica e fundacional;~~
- b.2) ~~não aceita o ingresso ocorrido nas empresas públicas e sociedades de economia mista;~~
- b.3) ~~aceita apenas o ingresso em cargo de provimento efetivo até as datas das publicações das Emendas;~~
- b) Considerando que não há análise de empregadores no sistema desta Corte, mas apenas de vínculos, o tempo laborado em empresas públicas e sociedades de economia mista não são computados para fins de validação das regras de ingresso das EC 41, 47 e 70, por serem relações celetistas e não de regime estatutário;
- c) ~~A expressão “serviço público” constante dos incisos dos art. 6º, da EC 41/03 e 3º, da EC 47/05 não possui condicionantes, motivo pelo qual deve ser amplamente interpretada; (Revogado pelo Acórdão nº 541/20-TP)~~
- d) ~~Servidores que sofreram transposição de regime jurídico e que não passaram pelo crivo de novo concurso público não detêm cargo em caráter efetivo, logo, não poderão ser enquadrados nas regras de transição;~~
- d) Quanto aos servidores efetivados e os que tiveram seus empregos transformados em cargos públicos, entende-se que, no caso das migrações de regime realizadas após a Constituição Federal de 1988, mediante lei, são aceitas para fins de regras de ingresso, desde que efetuadas até as datas limites de ingresso de cada uma das Emendas 20/98 (no caso do art. 8º), 41/2003, 47/2005 e 70/2012;
- e) ~~os destinatários das regras de transição são definidos pelo momento em que ingressaram no RPPS, ou seja, quem ingressou no regime previdenciário próprio até as datas limites das emendas constitucionais estarão a elas submetidos:~~
- e.1) ~~quem ingressou em cargo de provimento efetivo e estava vinculado ao RPPS até 16 de dezembro de 1998 – EC 20;~~
- e.2) ~~quem ingressou em cargo de provimento efetivo e estava vinculado ao RPPS até 31 de dezembro de 2003 – EC 41;~~
- e.3) ~~quem ingressou em cargo de provimento efetivo e estava vinculado ao RPPS até 06 de julho de 2005 – EC 47~~
- e) os destinatários das regras de transição não devem ser definidos pelo momento que ingressaram no RPPS, pois há casos em que os servidores, embora detentores de cargo efetivo, permanecem filiados ao RGPS e esse período deve ser considerado para fins de atendimento às regras de ingresso;
- f) retificando o erro material contido nos subitens e.1, e.2 e e.3, do Acórdão principal, tem-se:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Para EC 20/1998: o ingresso no serviço público deve ter ocorrido até 16/12/1998 em cargo efetivo ou emprego público, vinculado ao RPPS ou ao RGPS, desde que, no caso do art. 8º, tenha sido objeto de transformação em cargo efetivo antes da EC 20/98;

Para EC 41/2003: o ingresso no serviço público dever ter ocorrido em cargo efetivo até 16/12/1998 ou 31/12/2003, a depender do tipo de benefício, vinculado RPPS ou RGPS, sendo neste apenas os regidos pelo regime estatutário;

Para EC 47/2005: o ingresso no serviço público dever ter ocorrido em cargo efetivo até 16/12/1998, vinculado RPPS ou RGPS, sendo neste apenas os regidos pelo regime estatutário;

Para EC 70/2012: o ingresso no serviço público dever ter ocorrido em cargo efetivo até 31/12/2003, a depender do tipo de benefício, vinculado RPPS ou RGPS, sendo neste apenas os regidos pelo regime estatutário. (Redação dada pelo Acórdão nº 541/20-TP)

Órgão Colegiado de Origem: Tribunal Pleno.

Assunto: entendimento acerca da necessidade de o servidor estar vinculado ao Regime Próprio de Previdência Social até a data limite contida nas redações do art. 6º, da Emenda Constitucional nº 41/2003, do art. 3º, da Emenda Constitucional nº 47/2005 e Emenda Constitucional nº 70/2012.

Autuação do Prejulgado: Protocolo nº 1009080/14.

Relator: Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães.

Protocolo: 593585/18.

Decisões: Acórdão nº 1603/19-TP e Acórdão nº 541/2020-TP

Sessões: Sessões Ordinárias do Tribunal Pleno nº 19 de 12/06/2019 e nº 6 de 04/03/2020.

Publicação: DETC nº 2084 de 24/06/2019 e DETC nº 2256 de 11/03/2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PREJULGADO Nº 28 - RETIFICADO PELO ACÓRDÃO 541/2020

PROCESSO Nº: 593585/18

ASSUNTO: PREJULGADO

ENTIDADE: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

INTERESSADO: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCURADOR:

RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 1603/19 - Tribunal Pleno

EMENTA: Prejulgado. Interpretação das regras de transição das EC 41/03, 47/05 e 70/12, da Constituição Federal. Aprovação. Enunciados.

1. DO RELATÓRIO

Trata o presente expediente de Prejulgado suscitado pelo Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, na Sessão Ordinária nº 27, do Tribunal Pleno, objetivando a manifestação do Colegiado acerca da necessidade de o servidor estar vinculado ao Regime Próprio de Previdência Social até a data limite contida nas redações do art. 6º, da Emenda Constitucional nº 41/2003, do art. 3º, da Emenda Constitucional nº 47/2005 e Emenda Constitucional nº 70/2012.

Na mesma sessão, fui designado Relator do presente Prejulgado, conforme consta na Ata acostada aos autos (peça 03).

No Ofício nº 09/18 (peça 04) relata o Suscitante que a discussão teve origem nos autos de Inativação nº 1009080/14, que trata de aposentação de servidor do Município de Paranaguá.

Naquele caso, o servidor foi empossado em cargo junto ao Município em 1º/08/1984, sob o regime celetista, e teve seu regime de trabalho convertido para estatutário em 2007, o que motivou a discussão pela possibilidade ou não de aposentação pela regra transitória.

Com isso, afirmou ser necessária a *fixação do entendimento deste Tribunal quanto à necessidade de o servidor estar vinculado ao Regime Próprio de Previdência Social até a data limite, quais sejam, 16/12/1998 para aposentadoria com base no artigo 3º da Emenda Constitucional nº 47/2005, 31/12/2003 para aposentadoria com base no artigo 6º da Emenda Constitucional nº 41/2003 e Emenda Constitucional nº 70/2012.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Parecer 1760/18 – peça 10) pontuou pressupostos a fim de extrair suas conclusões; dentre eles, tratou do conceito de serviço público para fins de aposentadoria; do tempo no cargo e carreira e data de ingresso no serviço público, item que desmembrou em o ingresso no serviço público *lato e stricto sensu* e a data de ingresso no serviço público como data de ingresso na carreira; do regime jurídico e regime previdenciário; dos servidores efetivados pelo art. 19, do ADCT; dos servidores efetivados sem concurso público; do direito à filiação ao RPPS, e; da instituição de RPPS após as EC 20, 41 e 47.

Após discorrer sobre tais assuntos concluiu:

1. Apenas o servidor público efetivo pode aposentar-se pelas regras constitucionais transitórias das ECs 20, 41 e 47;
2. O empregado transformado em servidor que adquiriu estabilidade pelo art. 19 do ADCT, só adquire efetividade se se submeteu a concurso público. Inteligência do § 1º do art. 19 do ADCT;
3. Emprego transformado em cargo por “leis de efetivação” não garante efetividade ao servidor transformado, se o mesmo não se submeteu a concurso público, conforme a *ratio constitutionis* inserta no § 1º do art. 19 do ADCT;
4. Quaisquer servidores titulares de cargo efetivo têm assegurada sua filiação a RPPS, ainda que não tenham se submetido a concurso público, diante da diferenciação entre servidor efetivo e servidor titular de cargo efetivo inserta nos dispositivos constitucionais analisados;
5. A “data de ingresso no serviço público” inserta no art. 6º da EC 41 e art. 3º da EC 47, exclui os que, nestas datas, eram empregados públicos, pois, os mesmos não nutriam expectativa de inativação pela regra constitucional alterada pelas emendas constitucionais mencionadas;
6. Apenas podem se inativar pelas regras mencionadas os servidores que eram efetivos nas respectivas datas, independentemente do regime previdenciário ao qual estavam vinculados;
7. Não é possível ao servidor inativar-se pelas regras constitucionais transitórias mencionadas se não estiver filiado a RPPS no momento de sua inativação, cuja vinculação lhe é assegurada pelo art. 40 da Constituição Federal;
8. A disciplina constitucional e legal do RGPS não admite inativação pelas regras transitórias emendadas, razão pela qual o servidor efetivo titular de cargo efetivo vinculado ao RGPS não tem direito a inativar-se pelas mencionadas normas constitucionais transitórias.

O Ministério Público de Contas (Parecer 1014/18 – PGC – peça 11) aduziu que a interpretação das regras de transição deve ser restritiva, devendo recarregar apenas sobre os agentes públicos afetados pela modificação constitucional que justificou a elaboração das normas transitórias.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Assegurou que *não se revela adequado incluir no espectro de abrangência das regras de transição aqueles agentes que, nas datas previstas nas Emendas, ocupavam emprego público e, portanto, sequer possuíam a expectativa de se aposentarem de acordo com as regras constitucionais reformadas*

Considerando corretas as ponderações da unidade técnica e colacionando julgado do TCU, sustentou que a expressão “*ingressado no serviço público*”, constante no caput do art. 3º da EC 47/2005 e no caput dos arts. 6º e 6º-A da EC 41/2003, deve ser interpretada de maneira restritiva, limitando seu alcance aos agentes públicos titulares de cargo público efetivo nas datas-limites previstas nos respectivos dispositivos.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO¹

Reconhecendo tratar-se de matéria efetivamente relevante e que deve ser abordada de forma cautelosa, devendo a decisão desse Prejulgado estar restrita aos objetivos de tal incidente processual, entendo necessário que seja destacada, de forma preliminar, a limitação de seu alcance.

Assim sendo, destaque-se preliminarmente que segundo o Dicionário Jurídico Brasileiro², Prejulgado significa:

Prejulgado – S.m. Decisão preliminar tomada pelas câmaras de um tribunal para o estudo e boa interpretação ou solução normativa sobre determinado ponto de direito, para que possam dar uma interpretação uniforme sobre o mesmo. Após o acordo interpretativo sobre o ponto normativo visando à uniformidade da jurisprudência, será este, submetido a um consenso definitivo pelo órgão competente (CPC, arts. 476 a 479).

Observação: Os prejulgados já, desde há muito tempo, são componentes rotineiros do DTrab, baseado na prescrição do art. 902 do CLT, quando diz: “É facultado ao TST estabelecer prejulgados, na forma que prescreve seu Regimento Interno.” (sem grifos no original)

Para Leib SOIBELMAN³, prejulgado é:

Prejulgado. (dir, prc.) A requerimento de quaisquer de seus juízes, a Câmara ou turma julgadora poderá promover o pronunciamento prévio das Câmaras Reunidas sobre a interpretação de qualquer norma

¹ Responsável Técnico: Samara Xavier de Alencar Lima (TC 52157-4)

² SANTOS, Washington dos. Dicionário jurídico brasileiro. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 191.

³ SOIBELMAN, Leib. Encyclopédia do advogado. Rio de Janeiro: 1981. p. 284.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

jurídica, se reconhecer que sobre ela ocorre, ou pode ocorrer, divergência de interpretação entre as Câmaras ou turmas. (V. de Prc. Civil). O prejulgado tem caráter preventivo e se considera mais uma medida administrativa que propriamente um recurso. (sem grifos no original)

Nesse mesmo sentido foi delineado o Prejulgado nesta Corte de Contas, que possui seu conteúdo insculpido nos art. 79, da Lei Complementar Estadual nº 113/05 (Lei Orgânica) e art. 410, do Regimento Interno, ambos com redação semelhante:

Por iniciativa do Presidente do Tribunal de Contas, a requerimento do Relator ou do Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, poderá o Tribunal Pleno pronunciar-se sobre a interpretação de qualquer norma jurídica ou procedimento da administração, reconhecendo a importância da matéria de direito e de sua aplicabilidade de forma geral e vinculante até que o prejulgado venha a ser reformado na forma prevista em Regimento Interno. (sem grifos no original)

Com isso, pretende-se demonstrar que o intuito de trazer tal demanda a julgamento do Plenário desta Casa é de, primeiro antecipar-se, interpretando as normas preventivamente, uniformizando o entendimento sobre o tema e, como segundo aspecto, limitando-se a nortear as manifestações administrativas desta Corte, na análise dos casos concretos, para que trilhem num mesmo sentido, evitando que situações semelhantes tenham julgamentos diferentes.

Quanto ao mérito temos:

Tomando por base a localização topográfica no texto constitucional da norma questionada – previdência dos servidores públicos –, bem como a sua literalidade, não chegaríamos a outra conclusão que não a esboçada na instrução processual, ou seja, de que à expressão “ingressado no serviço público” deve ser interpretada de forma restritiva, alcançando tão-somente os servidores públicos efetivos nas datas das Emendas Constitucionais.

Todavia, antes de assim concluirmos, entendo prudente refletir um pouco mais profundamente sobre as implicações do tema dado que, nas bens destacadas palavras de Flávio Germano de Sena Teixeira, *no tratamento de questão tão intrincada [RPPS], não é demasia relembrar a necessidade de ter aos olhos a verdade consabida de que ao aplicador do direito não é dado ignorar a realidade nem as consequências da aplicação que do direito fizer.*⁴

⁴ TEIXEIRA, Flávio Germano de Sena. O controle das aposentadorias pelos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 68.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Antes, porém, lembremos que foi com a EC nº 20/98 e com a Lei nº 9.717/98 que se dá uma importante alteração no regime de previdência dos servidores públicos. Cria-se um regime próprio de previdência para o servidor público civil, de caráter contributivo. Por isso, passa a prevalecer o “tempo de contribuição” sobre o “tempo de serviço”. Estabeleceram-se, também, limites de idade para aposentadoria e teto limite para os valores de aposentadoria e pensões, desde que implantados planos de aposentadoria complementar. Para viabilizar o financiamento da previdência foi autorizada a constituição de fundos integrados por recursos provenientes de contribuição e por bens, direitos e ativos de qualquer natureza (art. 250 da Constituição Federal). Fixaram-se, ainda, limites de comprometimento da receita líquida com o pagamento de inativos e pensionistas (não excedente a 12%), sendo flexibilizado seu cumprimento para até 31 de dezembro de 2001 – MP nº 2.043/20 e, após, para 31 de dezembro de 2003 – MP nº 2.187/13) e estabeleceu-se o teto para participação dos entes públicos no financiamento dos regimes próprios de previdência social (até o dobro da contribuição dos servidores)⁵.

A par disso, em 2003, foi proposta uma nova PEC sob nº 40 que se transformou na EC 41/2003, que tinha como fundamento a correção de distorções existentes no modelo implantado pela EC 20/98, a fim de tornar mais equânime os Regimes Previdenciários Especial e Geral.

E, em 2004, passou a tramitar a PEC 227, posteriormente transformada na Emenda Constitucional nº 47/2005, que objetivava equacionar pontos polêmicos que restaram pendentes na Reforma da Previdência.

Voltemos, pois, às lições de Direito Administrativo para delinear quem são os servidores públicos.

Servidores públicos são todos os agentes que, exercendo com caráter de permanência uma função pública em decorrência de relação de trabalho, integram o quadro funcional das pessoas federativas, das autarquias e das fundações públicas de natureza autárquica.⁶

Ressalte-se que tal autor não considera como servidores públicos os empregados das entidades privadas da Administração Indireta, como as empresas públicas, sociedades de economia mista e as fundações públicas de direito privado.

Ou seja, em sentido amplo, temos como gênero servidores públicos cujas espécies são: 1) os estatutários: efetivos e comissionados; 2) os celetistas: empregados públicos e os de 3) regime especial: temporários.

Insta salientar especificamente quem é segurado do Regime Próprio de Previdência Social.

No que se refere à massa de segurados, previu-se que o RPPS deve assegurar benefícios aos servidores públicos titulares de cargos efetivos da administração direta, autarquias e fundações, da União, do Distrito

⁵ Trecho do voto da Ministra Ellen Gracie na ADI 3.105-8 DF.

⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. São Paulo: Atlas, 2015. p. 616.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Federal, dos Estados e dos Municípios e a seus dependentes (CF, art. 40, caput, com redação da EC 20/1998).⁷

Logo, somente o **servidor público detentor de cargo efetivo** será obrigatoriamente segurado do RPPS e somente a ele se aplicarão as regras insertas pelas Emendas Constitucionais 20/98, 41/03 e 47/05. Essa é a primeira e indiscutível premissa.

A segunda premissa igualmente irrefutável é de que com exceção do estatutário efetivo, os demais servidores públicos são segurados do Regime Geral de Previdência Social, uma vez que tal regime foi alterado pela EC 20/98⁸.

E é dessas duas últimas reformas que passaremos a tratar. Para tanto, incursionaremos pela hermenêutica e formas de interpretação do direito.

Considerando então que *não se presumem, na lei, palavras inúteis*⁹, como leciona Carlos Maximiliano¹⁰, devemos interpretar o texto à luz das regras de aplicação do direito.

Dentre essas regras de interpretação destacamos: 1) o geral abrange o especial¹¹ (quando o texto menciona o gênero, presumem-se incluídas as espécies¹²); 2) onde a lei não distingue, não pode o intérprete distinguir¹³, quando o texto dispõe de modo amplo, sem limitações evidentes, é dever do intérprete aplicá-lo a todos os casos particulares que se possam enquadrar na hipótese geral prevista explicitamente; não tente distinguir entre as circunstâncias da questão e as outras; cumpra a norma tal qual é, sem acrescentar condições novas, nem dispensar nenhuma das expressas¹⁴.

⁷ CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. Regime próprio de previdência social dos servidores públicos. Curitiba: Juruá, 2017. p. 105.

⁸ "Art. 40 - Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

(...)

§ 13 - Ao servidor ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração bem como de outro cargo temporário ou de emprego público, aplica-se o regime geral de previdência social.

(...)

⁹ *Verba cum effectu, sunt accipienda.*

¹⁰ MAXIMILIANO, Carlos. Hermenêutica e aplicação do direito. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 204.

¹¹ *Specialia generalibus insunt.*

¹² MAXIMILIANO. *Op. cit.*, p. 201.

¹³ *Ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus.*

¹⁴ ¹⁴ MAXIMILIANO. *Op. cit.*, p. 201.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Outra não foi a linha adotada pelo Ministro Dias Toffoli no voto proferido no [RE 786540/DF](#), ao tratar da submissão ou não dos servidores exclusivamente comissionados à aposentadoria compulsória.

Note-se a menção expressa aos servidores efetivos. Daí para a frente, descontina-se uma série de parágrafos, incisos e alíneas, sempre fazendo-se remissão ao caput.

...

Extrai-se, portanto, que, em que pese sejam efetivos e comissionados esses servidores públicos, não integram eles a mesma espécie. Muito pelo contrário: há diferenças significativas entre um grupamento e outro, daí por que não procede a afirmação de que as disposições relativas à previdência insculpidas no art. 40 da Lei Maior também se aplicariam aos ocupantes de cargos em comissão em virtude de esses últimos se classificarem como servidores públicos.

Tivesse o dispositivo em questão o intuito de referir-se aos servidores genericamente considerados, não traria a letra da norma a delimitação expressa que nela se vislumbra.

Note-se: não se lê no texto do art. 40, caput a expressão “aos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário (...)", mas sim aos servidores titulares de cargos efetivos “da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário (...)" . O legislador, contudo, ao redigir o dispositivo, claramente pretendeu alcançar apenas uma dessas espécies.

O recorte é nítido, cristalino: o regramento previdenciário do art. 40 da Constituição Federal aplica-se, via de regra, aos servidores efetivos, os quais, embora tão servidores públicos quanto os comissionados, com eles não se confundem.

...

Conclusões à parte acerca da matéria discutida pela Suprema Corte, importa destacar a discussão travada a respeito da exegese da norma constitucional.

O texto do art. 40, da Constituição Federal, proposto pelo Poder Constituinte Originário e promulgado em 05 de outubro de 1988, não fazia qualquer restrição, falava apenas em servidor público.

O Constituinte Reformador, por meio da Emenda Constitucional nº 20/98, contudo, expressamente especificou que o artigo 40, da CF, alcançaria apenas e tão-somente a aposentadoria dos **servidores públicos titulares de cargos efetivos**.

Sobrevieram as Emendas 41/03 e 47/05 que mantiveram a restrição feita ao texto originário.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ora, fosse indiferente ou despicienda a limitação da expressão servidor público para servidor público titular de cargo efetivo, o legislador constituinte não a teria promovido. Logo, vê-se que não se trata de um mero jogo de palavras, mas de uma opção do legislativo constituinte e que deve ser considerada quando da aplicação da norma.

Enunciado o raciocínio a ser seguido, passamos à análise das normas questionadas.

➤ Emenda Constitucional nº41/2003:

Art. 6º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo [art. 40 da Constituição Federal](#) ou pelas regras estabelecidas pelo art. 2º desta Emenda, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação desta Emenda poderá aposentar-se com proventos integrais, que corresponderão à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei, quando, observadas as reduções de idade e tempo de contribuição contidas no [§ 5º do art. 40 da Constituição Federal](#), vier a preencher, cumulativamente, as seguintes condições:

- I - sessenta anos de idade, se homem, e cinqüenta e cinco anos de idade, se mulher;
- II - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;
- III - vinte anos de efetivo exercício no serviço público; e
- IV - dez anos de carreira e cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria.

~~Parágrafo único. Os proventos das aposentadorias concedidas conforme este artigo serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, na forma da lei, observado o disposto no art. 37, XI, da Constituição Federal. (Revogado pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)~~

➤ Emenda Constitucional nº47/2005:

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

- I trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;
- II vinte e cinco anos de efetivo exercício no serviço público, quinze anos de carreira e cinco anos no cargo em que se der a aposentadoria;
- III idade mínima resultante da redução, relativamente aos limites do [art. 40, § 1º, inciso III, alínea "a", da Constituição Federal](#), de um ano de idade para cada ano de contribuição que exceder a condição prevista no inciso I do caput deste artigo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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.

➤ Emenda Constitucional nº70/2012:

Art. 6º-A. O servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação desta Emenda Constitucional e que tenha se aposentado ou venha a se aposentar por invalidez permanente, com fundamento no [inciso I do § 1º do art. 40 da Constituição Federal](#), tem direito a proventos de aposentadoria calculados com base na remuneração do cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei, não sendo aplicáveis as disposições constantes dos [§§ 3º, 8º e 17 do art. 40 da Constituição Federal](#). ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 70, de 2012](#))

Parágrafo único. Aplica-se ao valor dos proventos de aposentadorias concedidas com base no caput o disposto no art. 7º desta Emenda Constitucional, observando-se igual critério de revisão às pensões derivadas dos proventos desses servidores. ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 70, de 2012](#))

Usando o mesmo raciocínio hermenêutico esposado no precedente do Supremo Tribunal Federal antes citado, tenderia este Conselheiro a interpretar as normas entendendo que:

- 1) Aplicam-se única e exclusivamente a servidores que, no momento da aposentadoria, sejam detentores de cargos efetivos;
- 2) A expressão equívoca “ingressado no serviço público” poderia ser lida da mesma forma antes citada, posto que, se o legislador quisesse restringir ao serviço público prestado em caráter efetivo ele teria deixado expresso na norma como fez no *caput* do art. 2º da mesma Emenda Constitucional quando especificou “...àquele que tenha ingressado regularmente **em cargo efetivo** na Administração Pública...”, mas não o fez. Há maneiras de limitar a expressão “ingressado no serviço público”, mas nenhuma foi utilizada, logo, seria forçoso concluir que o constituinte *não quis* fazê-lo e, utilizando-nos das melhores regras de hermenêutica, *não nos caberia* limitar tal preceito.

Dessa forma, inclinar-me-ia¹⁵ no sentido de que não se deve e não se pode limitar a expressão “ingressado no serviço público até a data de publicação desta Emenda” somente a quem seja servidor detentor de cargo efetivo nas datas limites.¹⁶

¹⁵ Mesmo posicionamento adotado pelo Procurador do Estado que respondia pelo expediente da Procuradoria Administrativa da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo. <http://www.recuroshumanos.sp.gov.br/pareceres/pareceres%20aposentadoria/Parecer%20PA%20n.%2046-2017.pdf> . p. 26.

¹⁶ Nessa mesma linha foi o Parecer nº 052/2013, da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. <http://www.recuroshumanos.sp.gov.br/pareceres/pareceres%20aposentadoria/Parecer%20PA%2052->



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nesse mesmo sentido parece ser o escólio de Flávio Germano de Sena Teixeira¹⁷:

Indiscutível que as expressões “ingresso no serviço público” (art. 6º) e “ingresso em cargo efetivo” não são sinônimas. Todo ingresso em cargo efetivo é ingresso no serviço público, mas o inverso não é verdadeiro. Para aposentadoria nos termos do art. 6º, basta o ingresso no serviço público até a data da publicação da Emenda Constitucional nº 41/03; para o mesmo benefício, segundo o art. 2º, necessário o ingresso no cargo efetivo até 16.12.2003.

Entendendo de forma diversa, criariam mais um requisito não previsto pela norma, já que não há inciso expresso que condicione o percepimento de proventos integrais ao ingresso em *cargo efetivo* até a data da Emenda e tolheríamos a possibilidade de opção pela aposentadoria de que trata o art. 6º, da EC 41/03 a servidores públicos que posteriormente foram aprovados em concursos públicos ou que tiveram seus empregos transformados em cargos públicos seria como condená-los, injustificadamente, a uma situação menos benéfica, mesmo que tenham comprovadamente trabalhado¹⁸ e recolhido suas contribuições previdenciárias ainda que para outro regime¹⁹.

É verdade que a imprecisão na técnica legislativa e no emprego de expressões sem apurado rigor técnico, permitem inúmeras interpretações e é justamente o que ocorre nesse caso.

Não se desconhece o precedente do Tribunal de Contas da União – Acórdão 2363/2008 -Plenário – Processo 003.283/2006-7, que tratou da possibilidade do cômputo de tempo de serviço prestado a empresas públicas, sociedades de economia mista e Ordem dos Advogados do Brasil para fins de aposentadoria integral.

Naquela oportunidade, o TCU assentou diretrizes, ainda que com olhos voltados mais especificamente para se o termo serviço público constante nas EC 41/03 e 47/05 englobaria ou não os serviços prestados às empresas públicas e às sociedades de economia mista:

Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos estes autos acerca de Consulta formulada pelo ex-Presidente do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos

[2013%20Apos.%20Ingr.Serv.Publ.pdf](#). Posteriormente alterado parcialmente pelo Parecer nº 46/17. Acesso: 05/02/2019.

¹⁷ TEIXEIRA, Flávio Germano de Sena. *Op. cit.* p. 160. Nota de rodapé 156.

¹⁸ Cabe aqui um destaque para a decisão do STF referida no Acórdão do TCU que será posteriormente tratado no texto. Naquele precedente o Min. Néri da Silveira, ao tratar do tempo de serviço para fins de benefícios afirmou que ...” Trata-se de contraprestação especial, que não remunera serviço atualmente prestado, mas prestado no passado, *labore factio*. Mais precisamente: constitui prêmio à continuidade, ou melhor, à quantidade do trabalho, ao esforço desenvolvido em benefício do interesse coletivo. (...) “ e essa é a essência do meu entendimento.

¹⁹ Posto haver lei (Lei 9.796/99) que disciplina a compensação financeira entre o RGPS e o RPPS.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Territórios - TJDFT, Desembargador José Jeronymo Bezerra de Souza, acerca da possibilidade de o tempo de serviço prestado por magistrados a empresas públicas, sociedades de economia mista e à Ordem dos Advogados do Brasil ser computado para fins de apuração do tempo de serviço público, erigido como requisito para a aposentadoria.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer, em caráter excepcional, da presente consulta para, no mérito, responder ao conselente que:

9.1.1. o conceito de "serviço público" trazido pelo art. 40, inciso III, da Constituição Federal de 1988 deve ser entendido de forma ampla, para abranger também as empresas públicas e sociedades de economia mista, diferentemente do conceito de "serviço público" contido no caput do art. 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, e no caput do art. 3º da Emenda Constitucional nº 47, de 2005, que deve ser tomado de forma restrita, para alcançar apenas a Administração Pública direta, autárquica e fundacional; (sem grifos no original)

9.1.2. o tempo de serviço prestado por magistrado a empresas públicas federais e a sociedades de economia mista federais pode ser computado como tempo de serviço público federal, sendo utilizado para satisfazer a exigência temporal presente no art. 40, inciso III, da Constituição Federal de 1988, no que tange à aposentadoria voluntária, haja vista o posicionamento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, consubstanciado na ADI nº 1400-8-DF, de 18/4/1996, no RE nº 195.767-1-SP, de 25/11/1997; e na Rp nº 1490-8-DF, de 28/9/1988, bem como o entendimento desta Corte de Contas, firmado no Acórdão nº 1.871/2003-TCU-Plenário;

9.1.3. o tempo de servido prestado por magistrado à Ordem dos Advogados do Brasil - OAB, como membro de diretoria de órgão da OAB ou como conselheiro, constitui tempo de serviço público, conforme a definição contida no art. 48 da Lei nº 8.906, de 1994, mas somente poderá ser computado como tempo de serviço público para fins de aposentadoria, se as respectivas contribuições previdenciárias forem efetuadas, haja vista os termos da Emenda Constitucional nº 20, de 16/12/1998, e da Decisão nº 504/2001-TCU-Plenário;

9.2. arquivar os presentes autos, após o envio de cópia do inteiro teor deste Acórdão, por intermédio da Presidência do TCU, ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, bem como ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Saliente-se do voto do Relator:

19. Reporto-me, neste último ponto, às regras de transição contidas no art. 6º da EC nº 41, de 2003, e no art. 3º da EC nº 47, de 2005.

20. Na Emenda Constitucional nº 41, de 2003, fez-se registrar:

"Art. 6º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelo art. 2º desta Emenda, o servidor da União, dos Estados,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação desta Emenda poderá aposentar-se com proventos integrais, que corresponderão à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei, quando, observadas as reduções de idade e tempo de contribuição contidas no § 5º do art. 40 da Constituição Federal, vier a preencher, cumulativamente, as seguintes condições: (...)".

21. Por sua vez, na Emenda Constitucional nº 47, de 2005, restou estabelecido:

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

22. Nestes dois casos, entendo descabida uma interpretação extensiva para o conceito de serviço público, pois há que se ter em vista que tais disposições foram editadas no intuito de estabelecer regras de transição destinadas àqueles que se aposentariam pelo regime próprio de previdência social, ou seja, para aqueles que eram servidores ocupantes de cargo efetivo na Administração Pública direta, autárquica e fundacional.

23. O sistema de aposentadoria e pensões implantado a partir da edição da EC nº 41, de 2003, foi bem mais gravoso, para os servidores, do que o precedente, pois, além de pretender acabar com a integralidade dos proventos, instituiu novas condições para a aposentadoria voluntária, não existentes até então.

22. Diante disso, ao criar o novo regramento, a referida emenda cuidou não só de tratar da situação daqueles que já tinham adquirido direito, até a data da publicação da nova regra, mas também de trazer um "alento" àqueles que tinham expectativa de direito de se aposentar pelas regras até ali vigentes. (sem grifos no original)

23. E, por óbvio, tinham expectativa de direito os servidores públicos ocupantes de cargos efetivos, na Administração Pública direta, autárquica e fundacional, e não os empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista. (sem grifos no original)

24. Desse modo, tenho claro que as Emendas Constitucionais 41/2003 e 47/2005, ao utilizarem o termo "serviço público", no caput dos artigos 6º e 3º, respectivamente, pretendiam dar-lhe sentido mais restrito.

25. E isso não encerra nenhuma contradição com a conclusão anterior de que, no caso em que a CF/1988 exigiu determinado tempo de serviço público como requisito para a aposentadoria, ela o fez de forma a contemplar também aquele prestado às empresas públicas e sociedades de economia mista.

26. Penso que tal interpretação é a que confere maior efetividade ao dispositivo constitucional e melhor se amolda aos desígnios do Poder



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Constituinte Derivado, que, ao trazer critérios mais rigorosos para a concessão da aposentadoria voluntária com proventos integrais, tratou de estabelecer regras de transição para aqueles que já detinham a titularidade de cargo efetivo.

Percebo que é essa a linha adotada por todos os que trataram do tema, ou seja, no sentido de que o *caput* dos art. 6º da EC nº 41, de 2003, e 3º da EC nº 47, de 2005, por se tratarem de normas de transição, só alcançariam aqueles que, à época, já poderiam optar pelas regras do art. 40.

Da mesma forma decidiu o Tribunal de Contas do Distrito Federal:

PROCESSO Nº 15.347/09

RELATOR: Conselheiro ANTONIO RENATO ALVES RAINHA

EMENTA: Representação nº 01/2009, da Conselheira MARLI VINHADELI, acerca do alcance da expressão "efetivo exercício no serviço público", constante dos arts. 40 da Constituição Federal, 6º da Emenda Constitucional nº 41/2003 e do art. 3º da Emenda Constitucional nº 47/2005.

DECISÃO Nº 6641/2009

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I - tomar conhecimento da Representação nº 01/2009, subscrita pela ilustre Conselheira Marli Vinhadeli; II - reformar os termos da Decisão nº 7.211/2008, proferida no Processo nº 14.842/2008; III - fixar o seguinte entendimento acerca do alcance da expressão "efetivo exercício no serviço público", constante dos arts. 40, § 1º, inciso III, da Constituição Federal, 6º, inciso III, da Emenda Constitucional nº 41/2003 e 3º, inciso II, da Emenda Constitucional nº 47/2005: **a) para fins do art. 40, § 1º, inciso III, da CF/88, o conceito de "serviço público" deve ser entendido de forma ampla, para abranger também as empresas públicas e sociedades de economia mista, diferentemente do conceito de "serviço público" contido no "caput" do art. 6º da Emenda Constitucional nº 41/2003 e no "caput" do art. 3º da Emenda Constitucional nº 47/2005, que deve ser tomado de forma restrita, para alcançar apenas a Administração Pública direta autárquica e fundacional; b) por conseguinte, para efeito do inciso III do art. 6º da Emenda Constitucional nº 41/2003, do inciso II do art. 3º da Emenda Constitucional nº 47/2005 e do inciso III do § 1º do art. 40 da Constituição Federal, a expressão tempo de serviço público contempla tanto os períodos prestados na administração direta, quanto na indireta, pois o constituinte exigiu apenas a prestação de serviço público, sem quaisquer outras condicionantes ou especificidades; c) no que tange ao "caput" do artigo 6º da Emenda Constitucional nº 41/2003 e ao "caput" do artigo 3º da Emenda Constitucional nº 47/2005, o conceito de serviço público une-se à exigência de serviço prestado à administração direta, pois empregados de empresas públicas e de sociedades de economia mista, bem como ocupantes de cargo em comissão, não podem fazer opção pelas regras de aposentadoria previstas no artigo 40 da Constituição Federal, como possibilita os normativos citados, uma vez que são submetidos à aposentadoria pelas regras do RGPS;**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

d) o “caput” do art. 40 da Constituição Federal diz respeito a vínculo jurídico com o RPPS, enquanto o inciso III do § 1º do citado artigo assinala requisito para aposentadoria; IV - autorizar o arquivamento do feito. Decidiu, mais, acolhendo proposição da Conselheira MARLI VINHADELI, mandar publicar, em anexo à ata, o relatório/voto do Relator, bem como o parecer do Ministério Pùblico junto à Corte. (sem grifos no orginal)

Presidiu a Sessão a Presidente, Conselheira ANILCÉIA MACHADO. Votaram os Conselheiros RONALDO COSTA COUTO, MARLI VINHADELI, RENATO RAINHA e DOMINGOS LAMOGLIA. Participou a representante do MPjTCDF Procuradora-Geral MÁRCIA FARIAS. Ausentes os Conselheiros JORGE CAETANO e MANOEL DE ANDRADE e o Auditor PAIVA MARTINS.

SALA DAS SESSÕES, 15 DE OUTUBRO DE 2009.

E o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais:

CONSULTA N. 944577

Procedência: Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais

Consulentes: Christiane Neves Procópio Malard e Carla Aparecida de Souza Carvalho

Exercício: 2015

RELATOR: CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA

E M E N T A

CONSULTA. DEFENSORIA PÚBLICA. POSSIBILIDADE DE CONTAGEM DE TEMPO DE SERVIÇO/CONTRIBUIÇÃO PRESTADO À ADMINISTRAÇÃO INDIRETA, EM EMPRESA PÚBLICA OU SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA COMO TEMPO DE SERVIÇO PÚBLICO. IMPOSSIBILIDADE DE CONTAGEM DE TEMPO DE SERVIÇO/CONTRIBUIÇÃO PRESTADO A OSCIP COMO TEMPO DE SERVIÇO PÚBLICO.

1) A expressão “serviço público” pode e deve receber interpretações diferentes, a depender do contexto em que esteja inserida: quando inserida no *caput* do art. 3º da EC n. 47/2005 ou no *caput* do art. 6º da EC n.41/2003, a expressão deve receber interpretação restritiva, ou seja, deve ser entendida como o serviço público prestado por servidor em cargo efetivo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e de suas autarquias e fundações, não podendo abranger os serviços prestados a empresas públicas e/ou a sociedades de economia mista. Contudo, quando inserida nos incisos das citadas normas (inciso III do art.6º da EC n. 41/2003; e inciso II do art.3º da EC n.47/2005) a expressão “serviço público” deve receber interpretação ampla, possibilitando a contagem do tempo de serviço prestado àquelas entidades.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- 2) O tempo de serviço/contribuição prestado à Administração Indireta, em Empresa Pública ou Sociedade de Economia Mista, devidamente certificado pelo INSS, pode ser computado como tempo de serviço público, desde que para aferir o requisito dos incisos das normas: art. 40, § 1º, inciso III, da CR/1988; art. 6º, inciso III, da EC n. 41/2003; e art. 3º, inciso II, da EC n. 47/2005, e não para o fim do *caput* das citadas normas.
- 3) O tempo de serviço/contribuição prestado a OSCIP, em execução de política pública estadual, devidamente certificado pelo INSS, não pode ser computado como tempo de serviço público, dada a natureza jurídica da OSCIP, que apenas firma termo de parceria com a Administração Pública, não a integrando, sendo seus funcionários empregados da iniciativa privada, que não compõem o quadro de servidores da Administração com quem firmou a parceria. Não obstante, aquele tempo poderá ser computado como tempo na iniciativa privada para fins de aposentadoria, nos termos do § 9º do art. 201 da CR/1988.
- 4) Em relação à concessão de direitos e vantagens próprios do regime estatutário, o tempo prestado em empresas públicas e em sociedades de economia mista poderá ser utilizado desde que haja expressa previsão no Ordenamento Jurídico, isto é, na lei aplicável ao servidor interessado.
- 5) Vencidos, em parte, os Conselheiros Gilberto Diniz, Cláudio Couto Terrão e Mauri Torres.

Ainda, na mesma linha, trilha o elucidativo [Parecer nº 46/17](#), da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo, cuja lógica contextual e explanação harmônica mostra-se inafastável.

Do acima descrito destacamos algumas premissas importantes para evoluir na interpretação da norma:

- I) O tempo de efetivo exercício no serviço público tem definição dada pelo Ministério da Previdência Social na [Orientação Normativa nº 02, de 31 de março de 2009](#) como sendo: o *tempo de exercício de cargo, função ou emprego público, ainda que descontínuo, na Administração direta, indireta, autárquica, ou fundacional de qualquer dos entes federativos²⁰*;
- II) A limitação constante no caput dos arts. 6º da EC 41/03 e 3º da EC 47/05, com relação à expressão “serviço público” tem a finalidade de aceitar como ingresso no serviço público o ingresso ocorrido na Administração Pública direta, autárquica e fundacional, excluindo, portanto, o ingresso ocorrido nas empresas públicas e sociedades de economia mista e *mais*, está afeta apenas aos servidores públicos da Administração Pública direta, autárquica e fundacional que já possuíam

²⁰ Art. 2º, VIII.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

vínculo com o RPPS, posto se tratarem de regras de transição;

- III) A expressão “serviço público” constante dos incisos dos art. 6º, da EC 41/03 e 3º, da EC 47/05 não possui condicionantes, motivo pelo qual deve ser amplamente interpretada;

Logo, do cotejo dessas informações, entre os métodos de interpretação já expostos em contraposição à metodologia lógico-sistêmática, fiquemos com esta.

Quanto ao processo sistemático ensina MAXIMILIANO:

Aplica-se modernamente o processo tradicional, porém com amplitude maior do que a de outrora: atende à conexidade entre as partes do dispositivo, e entre este e outras prescrições da mesma lei, ou de outras leis; bem como à relação entre uma, ou várias normas, e o complexo das idéias dominantes na época. **A verdade inteira resulta do contexto, e não de uma parte truncada, quiçá defeituosa, mal redigida; examine-se a norma na íntegra, e mais ainda: o Direito todo, referente ao assunto.** Além de comparar o dispositivo com outros afins, que formam o mesmo instituto jurídico, e com os referentes a institutos análogos; força é, também, afinal pôr tudo em relação com os princípios gerais, o conjunto do sistema em vigor²¹. (sem grifos no original)

Nesse passo e considerando ainda a teleologia da norma²², que pode inclusive ser aferida pela exposição de motivos da Proposta de Emenda Constitucional 40/2003, posteriormente convertida na EC 41/2003, assim como da sucessão normativa estabelecida, uma vez que o art. 8º, da Emenda Constitucional nº 20/98 (regra de transição), até a sua revogação pela EC 41/03, exigia que o ingresso do servidor público tivesse ocorrido em cargo efetivo da Administração Pública, outra não pode ser a conclusão de que, nas datas das publicações das Emendas, o servidor deveria ser detentor de cargo efetivo.

Todavia, podemos nos deparar com outro obstáculo: a transposição de regime jurídico, seja em razão da decisão tomada pela Suprema Corte na ADI 2135, de 02/08/2007 que, em sede cautelar suspendeu a eficácia do *caput* do art. 39, da CF, com redação dada pela EC 19/98, retornando, pois ao texto original que determinava a adoção do regime jurídico único, ou por outras razões de ordem

²¹ MAXIMILIANO, Carlos. *Op. cit.* p. 106.

²² ... Trata-se de avançar no sentido da convergência de regras entre os regimes de previdência atualmente existentes, aplicando-se aos servidores públicos, no que for possível, requisitos e critérios mais próximos dos exigidos para os trabalhadores do setor privado. Com este vetor, busca-se tornar a Previdência Social mais equânime, socialmente mais justa e viável financeira e atuarialmente para o longo prazo. Esta convergência de regras proposta na Emenda Constitucional em anexo, que inclui a criação de um teto comum de benefícios e contribuições para os segurados futuros dos diversos regimes previdenciários existentes no Brasil, será um passo decisivo na direção em que aponta o Programa de Governo de Vossa Excelência citado mais acima.

...



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

organizacional da administração pública, o ex-empregado público, agora servidor detentor de cargo público, não pode ser enquadrado em tais regras aposentatórias por dois motivos:

1º) a transposição de cargos (celetista para estatutário), embora passe a designar o seu ocupante como servidor público, ante a ausência de aprovação prévia em concurso público, este não será designado como servidor público **efetivo**, característica que impede a subsunção da sua aposentadoria às regras insertas no *caput* dos arts. 6º da EC 41/03 e 3º, da EC 47/05, como vimos;

2º) os destinatários das regras de transição são definidos pelo momento em que **ingressaram no RPPS²³**, ou seja, quem ingressou no regime previdenciário próprio até as datas limites das emendas constitucionais estarão a elas submetidos.

Dessa forma, convenci-me de que a norma só terá efetividade se assim interpretada.

3. DO VOTO

Diante do exposto, voto nos seguintes termos:

3.1. aprovar o Prejulgado, em razão dos fundamentos expostos, encerrando-o com os seguintes enunciados:

a) Tempo de efetivo exercício no serviço público: tem interpretação ampla nos termos do inciso VIII, do art. 2º, da Orientação Normativa nº 02/2009, do Ministério da Previdência Social;

b) A expressão “ingressado no serviço público”, constante no *caput* dos arts. 6º da EC 41/03 e 3º da EC 47/05 tem aplicação restritiva:

b.1) aceita apenas o ingresso ocorrido na Administração Pública direta, autárquica e fundacional;

b.2) não aceita o ingresso ocorrido nas empresas públicas e sociedades de economia mista;

b.3) aceita apenas o ingresso em cargo de provimento efetivo até as datas das publicações das Emendas;

c) A expressão “serviço público” constante dos incisos dos art. 6º, da EC 41/03 e 3º, da EC 47/05 não possui condicionantes, motivo pelo qual deve ser amplamente interpretada;

d) Servidores que sofreram transposição de regime jurídico e que não passaram pelo crivo de novo concurso público não detêm cargo em caráter efetivo, logo, não poderão ser enquadrados nas regras de transição;

e) os destinatários das regras de transição são definidos pelo momento em que **ingressaram no RPPS**, ou seja, quem ingressou no regime

²³ Tese defendida por Marcelo Barroso Lima Brito de Campos. *Op.cit.*, p. 256.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

previdenciário próprio até as datas limites das emendas constitucionais estarão a elas submetidos:

- e.1) quem ingressou em cargo de provimento efetivo e estava vinculado ao RPPS até 16 de dezembro de 1998 – EC 20;
- e.2) quem ingressou em cargo de provimento efetivo e estava vinculado ao RPPS até 31 de dezembro de 2003 – EC 41;
- e.3) quem ingressou em cargo de provimento efetivo e estava vinculado ao RPPS até 06 de julho de 2005 – EC 47

3.2. determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes medidas:

- a) numeração do Prejulgado em ordem sequencial, publicação no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e inserção na intranet e internet;
- b) o encerramento do Processo.

VISTOS, relatados e discutidos,
ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade:

I. aprovar o Prejulgado, em razão dos fundamentos expostos, encerrando-o com os seguintes enunciados:

a) Tempo de efetivo exercício no serviço público: tem interpretação ampla nos termos do inciso VIII, do art. 2º, da Orientação Normativa nº 02/2009, do Ministério da Previdência Social;

b) A expressão “ingressado no serviço público”, constante no *caput* dos arts. 6º da EC 41/03 e 3º da EC 47/05 tem aplicação restritiva:

b.1) aceita apenas o ingresso ocorrido na Administração Pública direta, autárquica e fundacional;

b.2) não aceita o ingresso ocorrido nas empresas públicas e sociedades de economia mista;

b.3) aceita apenas o ingresso em cargo de provimento efetivo até as datas das publicações das Emendas;

c) A expressão “serviço público” constante dos incisos dos art. 6º, da EC 41/03 e 3º, da EC 47/05 não possui condicionantes, motivo pelo qual deve ser amplamente interpretada;

d) Servidores que sofreram transposição de regime jurídico e que não passaram pelo crivo de novo concurso público não detêm cargo em caráter efetivo, logo, não poderão ser enquadrados nas regras de transição;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

e) os destinatários das regras de transição são definidos pelo momento em que **ingressaram no RPPS**, ou seja, quem ingressou no regime previdenciário próprio até as datas limites das emendas constitucionais estarão a elas submetidos:

- e.1) quem ingressou em cargo de provimento efetivo e estava vinculado ao RPPS até 16 de dezembro de 1998 – EC 20;
- e.2) quem ingressou em cargo de provimento efetivo e estava vinculado ao RPPS até 31 de dezembro de 2003 – EC 41;
- e.3) quem ingressou em cargo de provimento efetivo e estava vinculado ao RPPS até 06 de julho de 2005 – EC 47

II. determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes medidas:

- a) numeração do Prejulgado em ordem sequencial, publicação no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e inserção na intranet e internet;
- b) o encerramento do Processo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Sala das Sessões, 12 de junho de 2019 – Sessão nº 19.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ACÓRDÃO 541/2020 – RETIFICAÇÃO DO PREJULGADO Nº 28

PROCESSO Nº: 593585/18
ASSUNTO: PREJULGADO
ENTIDADE: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
PROCURADOR:
RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 541/20 - Tribunal Pleno

EMENTA: Prejulgado. Interpretação das regras de transição das EC 41/03, 47/05 e 70/12, da Constituição Federal. Retificação. Aprovação. Enunciados.

1. DO RELATÓRIO

Trata o presente expediente de Prejulgado suscitado pelo Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, na Sessão Ordinária nº 27, do Tribunal Pleno, objetivando a manifestação do Colegiado acerca da necessidade de o servidor estar vinculado ao Regime Próprio de Previdência Social até a data limite contida nas redações do art. 6º, da Emenda Constitucional nº 41/2003, do art. 3º, da Emenda Constitucional nº 47/2005 e Emenda Constitucional nº 70/2012.

O feito tramitou e, em 12 de junho do ano de 2019, foi julgado pelo Tribunal Pleno, recebendo o Acórdão 1603/19 – STP (peça 15) com o seguinte teor:

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade:

I. aprovar o Prejulgado, em razão dos fundamentos expostos, encerrando-o com os seguintes enunciados:

- a) Tempo de efetivo exercício no serviço público: tem interpretação ampla nos termos do inciso VIII, do art. 2º, da Orientação Normativa nº 02/2009, do Ministério da Previdência Social;
- b) Tempo de efetivo exercício no serviço público: tem interpretação ampla nos termos do inciso VIII, do art. 2º, da Orientação Normativa nº 02/2009, do Ministério da Previdência Social;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- b.1) aceita apenas o ingresso ocorrido na Administração Pública direta, autárquica e fundacional;
 - b.2) não aceita o ingresso ocorrido nas empresas públicas e sociedades de economia mista;
 - b.3) aceita apenas o ingresso em cargo de provimento efetivo até as datas das publicações das Emendas;
 - c) A expressão “serviço público” constante dos incisos dos art. 6º, da EC 41/03 e 3º, da EC 47/05 não possui condicionantes, motivo pelo qual deve ser amplamente interpretada;
 - d) Servidores que sofreram transposição de regime jurídico e que não passaram pelo crivo de novo concurso público não detêm cargo em caráter efetivo, logo, não poderão ser enquadrados nas regras de transição;
 - e) os destinatários das regras de transição são definidos pelo momento em que **ingressaram no RPPS**, ou seja, quem ingressou no regime previdenciário próprio até as datas limites das emendas constitucionais estarão a elas submetidos:
 - e.1) quem ingressou em cargo de provimento efetivo e estava vinculado ao RPPS até 16 de dezembro de 1998 – EC 20;
 - e.2) quem ingressou em cargo de provimento efetivo e estava vinculado ao RPPS até 31 de dezembro de 2003 – EC 41;
 - e.3) quem ingressou em cargo de provimento efetivo e estava vinculado ao RPPS até 06 de julho de 2005 – EC 47;
- II.** determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes medidas:
- a) numeração do Prejulgado em ordem sequencial, publicação no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e inserção na intranet e internet;
 - b) o encerramento do Processo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Sala das Sessões, 12 de junho de 2019 – Sessão nº 19.

No entanto, após a publicação do Acórdão, verifiquei a ocorrência de uma inconsistência material em seu texto, bem como fui comunicado informalmente de que alguns pontos precisam ser aclarados a fim de que possam ser devidamente executados pelo sistema de análise processual implantado pela Casa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

De ofício, entendi imperiosa a necessidade de retificação dos termos do Acórdão citado e, considerando a nova configuração das unidades da Casa, entendi prudente que, além da Coordenadoria de Gestão Municipal (única unidade que havia se manifestado nos autos), as demais Coordenadorias que se ocupam da matéria também fossem ouvidas.

Dessa forma, o feito retornou a tramitar recebendo, agora, manifestação de todas as unidades da Casa envolvidas com o sistema.

Solicitei, contudo, que todos os aspectos necessários para os esclarecimentos e retificações, assim como modulação de efeitos fossem pontuados nesse momento.

A Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão (Parecer 59/19 – peça 19), após exposição tema, opinou pela revisão do prejulgado nos seguintes termos:

I. Emenda 20/1998: ingresso no serviço público até 16/12/1998 em cargo efetivo, seja RPPS ou RGPS. O ingresso inicial pode ter se dado via emprego, desde que tenha sido objeto de transformação em cargo efetivo antes da EC 20/98.

*II. Emendas 41/2003, 47/2005 e 70/2012, respectivamente, ingresso no serviço público em **cargo efetivo** respectivamente até 16/12/1998 ou 31/12/2003, a depender do tipo de benefício, 16/12/1998 e 31/12/2003, no RPPS e no RGPS, sendo que neste último caso apenas se regime estatutário. O ingresso inicial pode ter se dado via emprego até 16/12/1998, desde que tenha sido objeto de transformação em cargo efetivo antes da EC 20/98.*

III. No caso das migrações de regime realizadas logo após a Constituição Federal de 1988 e antes da EC 20, as chamadas leis de efetivação, como a discutida na ADI 1695/PR, a mudança de emprego para cargo é aceita para fins de regra de ingresso, ainda que não se refira a ingresso por concurso público.

IV. As migrações de regime de emprego (celetista) para cargo (regime estatutário) mediante lei, com filiação ao RPPS são aceitas para fins de regras de ingresso, desde que efetuadas até as datas limites de ingresso de cada uma das emendas 41/2003, 47/2005 e 70/2012.

V. O tempo de efetivo serviço público abrange os períodos de serviço nas entidades de Direito Público consistente na Administração Direta, Autárquica e Fundacional, sob o regime celetista ou estatutário.

VI. Os períodos de serviço prestados a empresas públicas e a sociedades de economia mista não são considerados para fins de data de ingresso no serviço público, tampouco para atendimento dos tempos exigidos de serviço público para aposentadorias pelo RPPS.

A Coordenadoria de Gestão Estadual (Instrução 520/19 – peça 20) propôs a revisão do prejulgado nos seguintes termos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

I. aprovar o Prejulgado, em razão dos fundamentos expostos, encerrando-o com os seguintes enunciados:

a) Tempo de efetivo exercício no serviço público: **interpretar-se-á** de forma ampla.

a.1) **Computar-se-á para todos os efeitos legais o tempo de serviço prestado à Administração Direta do Estado do Paraná, desde que remunerado.**

a.2) **Computar-se-á também para todos os efeitos legais o tempo de serviço prestado à Administração Indireta Estadual, desde que sob o regime jurídico estatutário.**

a.3) **Computar-se-á para efeitos de aposentadoria, disponibilidade e adicionais o tempo de serviço prestado em empresa pública ou sociedade de economia mista instituída pelo Poder Público do Estado do Paraná, nos termos da Lei nº 10.296, de 27 de maio de 1993.**

a.4) **Computar-se-á apenas para os efeitos de aposentadoria e disponibilidade: I - o tempo de serviço público federal, municipal e estadual prestado aos demais Estados da Federação; II - o tempo de serviço prestado às Forças Armadas; III - o tempo em que o servidor esteve em disponibilidade; IV - a licença para atividade política prevista neste Estatuto.**

a.5) **Computar-se-á apenas para efeitos de aposentadoria o tempo de serviço prestado na iniciativa privada.**

b) **Interpretar-se-á** a expressão “ingressado no serviço público”, constante no *caput* dos arts. 6º da EC 41/03 e 3º da EC 47/05 **de forma restritiva, conforme abaixo:**

b.1) **aceitará** apenas o ingresso ocorrido na Administração Pública direta, autárquica e fundacional;

b.2) **não aceitará** o ingresso ocorrido nas empresas públicas e sociedades de economia mista;

b.3) **aceitará** o ingresso em cargo de provimento efetivo, **bem como o ingresso em emprego público da Administração Pública direta, autárquica e fundacional que foi transformado em cargo público até as datas das publicações das Emendas;**

c) A expressão “serviço público” constante dos incisos dos art. 6º, da EC 41/03 e 3º, da EC 47/05 não possui condicionantes, motivo pelo qual deve ser amplamente interpretada;

d) Servidores que sofreram transposição de regime jurídico, **mediante lei específica, ainda que** não passaram pelo crivo de novo concurso público, **poderão sim** ser enquadrados nas regras de transição;

e) os destinatários das regras de transição são definidos pelo momento em que ingressaram no RPPS; **ou pela data em que foram reenquadrados:**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- e.1) quem ingressou **no serviço público, interpretação restrita**, e estava vinculado ao RPPS **ou foi reenquadrado** até 16 de dezembro de 1998 – EC 20;
- e.2) quem ingressou **no serviço público, interpretação restrita**, e estava vinculado ao RPPS **ou foi reenquadrado** até 31 de dezembro de 2003 – EC 41;
- e.3) quem ingressou **no serviço público, interpretação restrita**, e estava vinculado ao RPPS **ou foi reenquadrado** até 06 de julho de 2005 – EC 47.

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização (Despacho 1055/19 – peça 21) aduziu que o item (d) do Prejulgado gerou dúvidas nesta CGF e nas suas Coordenadorias quanto à necessidade de que o servidor transposto de regime jurídico tenha prestado novo concurso público para fazer jus às regras de transição. Ocorre que, dependendo da interpretação que se dê ao texto, o sistema captador precisará ser alterado para que passe a receber a data do último concurso público prestado pelo servidor, pois, atualmente, o usuário informa os períodos de contribuição utilizados para a concessão da aposentadoria, sem informar, todavia, se aquele vínculo específico decorre ou não de concurso público.

Salientou ainda a necessidade de que sejam aclaradas as condições de cômputo do tempo prestado às empresas públicas e às sociedades de economia mista, para que se possa compreender se tais períodos são considerados para fins de data de ingresso no serviço público e para fins de cômputo como tempo de serviço público, considerando que os sistemas atualmente não identificam se os períodos são de empresas estatais.

Sugeriu caso seja mantida a extensão da apreciação da matéria inicialmente adotada no Acórdão nº 1603/19-STP, também seja oportunizada manifestação à PARANAPREVIDÊNCIA e à Associação Paranaense das Entidades Previdenciárias do Estado e dos Municípios – APEPREV nestes autos, diante da relevância da matéria e da repercussão social da controvérsia.

Destacou que atenta ao fato de que o aclaramento do conteúdo do Acórdão nº 1603/19-STP pode significar a alteração da jurisprudência deste Tribunal, vez que a interpretação até então dada não levava em conta a data de ingresso do servidor no regime próprio previdenciário e que outras questões até então não haviam sido enfrentadas de modo vinculante, esta CGF consigna sobre a necessidade de modulação dos efeitos da decisão, de modo que o entendimento firmado no âmbito deste Prejulgado seja aplicado apenas aos requerimentos de análise técnica (ainda que posteriormente convertidos em processo) autuados neste Tribunal após a publicação da decisão, conforme autoriza aplicação analógica do art. 927, § 3º, do Código de Processo Civil.

Embora não se manifeste no mérito, elencou as principais questões que a área de fiscalização desta Corte aguarda serem aclaradas, se mantido o texto do referido Acórdão, levando-se em conta os impactos da decisão do Tribunal nos sistemas da Casa:

- a) Identificação, no item (d) do Prejulgado, se a data da transposição é relevante, ou seja, se aos transpostos antes e após as referidas Emendas deve ser dado o mesmo tratamento ou se não se consideram servidores detentores de cargo efetivo apenas os que sofreram transposição após as datas das Emendas;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

b) Delimitação de datas referidas nos itens (e.1), (e.2) e (e.3), considerando que as Emendas possuem regras diversas em artigos diferentes (ou seja, a data indicada não se aplica à Emenda como um todo, mas a determinada regra contido em um artigo da Emenda) e que a data da publicação da Emenda não necessariamente corresponde à data de ingresso que deve constar como data-limite para fins de concessão da aposentadoria.

O Ministério Público de Contas (Parecer 281/19 – PGC – peça 22), após reafirmar a possibilidade modificação do julgado, extraiu, das unidades técnicas, três questões que devem se sujeitar à revisão e as pontuou: (i) marco temporal a autorizar a aposentação pelas regras previdenciárias de transição (data de ingresso no cargo público ou de ingresso no RPPS); (ii) possibilidade de enquadramento nas regras transitórias dos servidores beneficiados por “leis de efetivação”; (iii) possibilidade ou não de cômputo do período laborado em empresas estatais como de efetivo serviço público.

Quanto à **primeira questão**, de acordo com o entendimento ministerial, o Acórdão nº 1603/19 – Tribunal Pleno deve ser ajustado para corrigir o erro material constante no item “e.3”, atinente à data-limite de ingresso em cargo público de provimento efetivo para ter direito à aposentação pela EC 47/05, bem como para esclarecer qual é o parâmetro a ser adotado, se o ingresso no cargo ou no próprio RPPS (em razão da divergência entre os itens “b.3” e “e”).

Nesse caso, afirmou que o erro material deverá ser sanado para adotar as datas de 16/12/1998.

Com relação ao critério temporal adotado assegurou que o item “e” do dispositivo do Acórdão deve ser aclarado para constar expressamente que terá direito à aposentadoria pelas regras transitórias o servidor público que ingressou em cargo público de provimento efetivo até as datas definidas nas respectivas regras, ainda que sua vinculação ao RPPS tenha ocorrido posteriormente. Com isso, a decisão permanecerá coerente com o item “b.3”, bem como com a fundamentação da decisão.

E esclareceu que também terão direito às regras de transição aqueles agentes que, aprovados em concurso público, tiveram seus empregos públicos (regime celetista) transformados em cargo público efetivo (regime estatutário), mediante lei, desde que a transformação de regime tenha ocorrido até as datas fixadas pelas regras transitórias. Tais servidores terão direito à aposentadoria por tais regras, ainda que a efetiva instituição do regime próprio tenha ocorrido apenas em momento posterior aos marcos temporais das regras transitórias.

No que diz respeito à **segunda questão** acompanhou a conclusão da CAGE entendendo que mesmo os servidores estabilizados que não tenham se submetido a concurso público de efetivação (art. 19, §1º, do ADCT) e aqueles beneficiados com as leis de efetivação devem ter reconhecido o direito à aposentadoria pelas regras de transição, eis que devidamente vinculados ao RPPS previamente à modificação do critério de ingresso, o que ocorreu com a EC 20/98. Somente a partir dessa Emenda é que se passou a exigir a efetividade como condição para a filiação ao Regime Próprio de Previdência Social, ou seja, o provimento em cargo público efetivo, o que apenas se admite mediante concurso (art. 37, II, da Constituição).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Tal opinativo, reforma parcialmente a manifestação ministerial pretérita, para reconhecer o direito à aposentadoria pelas regras transitórias da EC 41/03 e 47/05 dos servidores estabilizados no serviço público pelo art. 19 do ADCT, bem como daqueles beneficiados pelas leis de efetivação, desde que tenham entrado em vigência até o advento da EC 20/98, ou seja, 16/12/1998.

A **terceira questão** que diz respeito à forma de cômputo do requisito tempo de efetivo exercício no serviço público, também acompanhou a manifestação da CAGE, devendo ser interpretado de maneira restrita, para abranger apenas os períodos de labor no âmbito da administração pública direta, autárquica e fundacional, conforme vem decidindo o Superior Tribunal de Justiça.

Dessa forma manifestou-se pela revisão de ofício do Acórdão 1603/19 – Tribunal Pleno a fim de que:

- a) seja retificado o item “e” do dispositivo do Acórdão para constar expressamente que terá direito à aposentadoria pelas regras transitórias fixadas na EC 41/03 e na EC 47/05 o servidor que ingressou em cargo público de provimento efetivo até as datas definidas nas respectivas regras, ainda que sua vinculação ao RPPS tenha ocorrido posteriormente.
- b) seja retificado o item “e” do dispositivo do Acórdão para constar expressamente que também terá direito às regras transitórias o servidor cujo ingresso em cargo público efetivo decorra de lei que tenha transformado o regime jurídico de celetista para estatutário, desde que tenham ingressado no serviço público mediante concurso público e que a respectiva lei tenha entrado em vigência até as datas fixadas nas regras de transição.
- c) seja retificado o item “e.3” do dispositivo do Acórdão para constar a data-limite de 16/12/1998 como marco temporal de ingresso no cargo público para fins de enquadramento na regra do art. 3º da EC 47/05.
- d) seja retificado o item “d” do dispositivo do Acórdão para reconhecer o direito à aposentadoria pelas regras transitórias da EC 41/03 e 47/05 dos servidores estabilizados no serviço público pelo art. 19 do ADCT, bem como daqueles beneficiados pelas chamadas leis de efetivação, desde que publicadas até o advento da EC 20/98, ou seja, 16/12/1998.
- e) sejam retificados os itens “a” e “c” do dispositivo do Acórdão para constar que o requisito “efetivo exercício no serviço público” (previsto no art. 3º, II, da EC 47/05 e no art. 6º, III, da EC 41/03), deve ser interpretado de maneira restrita, para abranger apenas os períodos de labor no âmbito da administração pública direta, autárquica e fundacional.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Reconhecida a inconsistência material do texto contido no Acórdão 1603/19 – TP (peça 15), nos termos do art. 412²⁴, do Regimento Interno deste Tribunal, *de ofício*, propõe-se a reforma do prejulgado em questão.

Em preliminar, embora a matéria seja de extrema relevância e sabedores de que os Órgãos Previdenciários, indubitavelmente, detêm maiores dados sobre a vida funcional de servidores, deixo, nesse momento, de acatar a proposta da Coordenadoria-Geral de Fiscalização para que seja oportunizada manifestação do PARANAPREVIDÊNCIA e da ASSOCIAÇÃO PARANAENSE DAS ENTIDADES PREVIDENCIÁRIAS DO ESTADO E DOS MUNICÍPIOS – APEPREV, uma vez que o feito retornou para **retificação**, ou seja, já foi julgado, já constam novas manifestações das unidades técnicas, bem como pelo fato de estarmos a tratar de Prejulgado que visa a uniformização do tema nesta Casa e adequação do sistema interno de análise processual.

Por tais razões, deixo de acatar tal proposta.

No mérito, detendo informações mais detalhadas das unidades técnicas que costumeiramente examinam o tema e ocupam-se com o sistema analisador dos processos que ingressam na Casa, a fim de retificar incorreções materiais constantes no Acórdão 1603/19 – TP (peça 15) e harmonizar a interpretação da norma jurídica com o sistema utilizado pela Corte revejo alguns pontos objetivando fundamentá-los ante as novas manifestações trazidas aos autos.

Quanto aos itens “a” e “b” do Prejulgado:

- a) Tempo de efetivo exercício no serviço público: tem interpretação ampla nos termos do inciso VIII, do art. 2º, da Orientação Normativa nº 02/2009, do Ministério da Previdência Social;
- b) A expressão “ingressado no serviço público”, constante no *caput* dos arts. 6º da EC 41/03 e 3º da EC 47/05 tem aplicação restritiva:
 - b.1) aceita apenas o ingresso ocorrido na Administração Pública direta, autárquica e fundacional;
 - b.2) não aceita o ingresso ocorrido nas empresas públicas e sociedades de economia mista;
 - b.3) aceita apenas o ingresso em cargo de provimento efetivo até as datas das publicações das Emendas;

Embora a fundamentação do Prejulgado tenha ocorrido com base na Orientação Normativa nº 02/2009, do Ministério da Previdência Social, há que ser considerada a jurisprudência mais recente do Superior Tribunal de Justiça²⁵ lembrada pela Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão.

²⁴ Art. 412. Considera-se revogado ou reformado o prejulgado, sempre que o Tribunal, pronunciando-se em tese ou em concreto, sobre o prejulgado, firmar nova interpretação, hipótese em que o Acórdão fará expressa remissão à reforma ou revogação do prejulgado. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)

²⁵ Decisões do ano de 2017.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Para a mais recente jurisprudência o tempo de efetivo serviço público **restringe-se** aos períodos de serviço prestados nas entidades de Direito Público da Administração Direta, Autárquica e Fundacional, seja sob o regime celetista ou estatutário.

Logo os períodos de serviços prestados às empresas públicas e sociedades de economia mista não são considerados para fins de atendimento à condicionante relacionada à data de ingresso no serviço público, tampouco para fins de tempo de efetivo serviço.

Ainda com relação ao ingresso no serviço público, até a EC 20/98 **não havia restrição** constitucional a que ocorresse em **cargo efetivo**, tal limitação veio com o Poder Constituinte Reformador e sucederam nas demais reformas do tema.

Nesse passo, o item “b”, em especial o “b.2”, pode criar certa confusão na aplicação já que o sistema atualmente trabalha analisando os regimes jurídicos aplicáveis e não com a análise dos empregadores. Assim, atualmente validam-se as regras de ingresso e tempo de contribuição tanto afetos ao RPPS quanto ao RGPS, todavia, a esse último, somente os ligados ao regime estatutário e não celetista.

Nessa revisão o item “c” segue a sorte do item “a”, quer dizer, a interpretação deve ser restritiva.

Já o item “d”, talvez o mais delicado deles, uma leitura simples e apressada pode causar um entendimento errôneo da matéria, conforme apontou a Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão, em especial aos casos de migrações de regimes jurídicos.

De fato, ao item não se deve dar interpretação restritiva.

Na fundamentação do voto deixei claro que a depender da interpretação feita, podemos criar requisitos não previsto em lei condenando, injustificadamente, servidores públicos que posteriormente foram aprovados em concursos públicos ou que tiveram seus empregos transformados em cargos públicos a uma situação menos benéfica, mesmo que tenham comprovadamente trabalhado e recolhido suas contribuições previdenciárias ainda que para outro regime.

Ademais, se o texto for entendido de forma restritiva estaria indo de encontro ao que propus na Uniformização de Jurisprudência nº04²⁶, desta Corte de Contas.

Portanto, fundamenta-se o item na Nota Técnica Nº 03/2013/CGNAL/DRPSP/SPPS/MPS e, a fim de dirimir possíveis dúvidas acerca da aplicação das regras aos servidores efetivados por meio das “leis de efetivação” e aos servidores que tiveram seus empregos públicos transformados em cargos públicos, adoto, com algumas mudanças, como razões de decidir os itens III e IV²⁷, do Parecer da

²⁶ Assunto: Legalidade das admissões de pessoal relativas ao art. 70, da Lei 10.219/92 e das admissões de pessoal, estaduais e municipais, anteriores a 2000.

²⁷ III. No caso das migrações de regime realizadas logo após a Constituição Federal de 1988 e antes da EC 20, as chamadas leis de efetivação, como a discutida na ADI 1695/PR, a mudança de emprego para cargo é aceita para fins de regra de ingresso, ainda que não se refira a ingresso por concurso público.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão, aglutinando ambos a fim de facilitar o compreendimento do tema. Assim teremos:

d) Quanto aos servidores efetivados e os que tiveram seus empregos transformados em cargos públicos, entende-se que, no caso das migrações de regime realizadas após a Constituição Federal de 1988, mediante lei, são aceitas para fins de regras de ingresso, desde que efetuadas até as datas limites de ingresso de cada uma das Emendas 20/98 (no caso do art. 8º), 41/2003, 47/2005 e 70/2012.

Por fim, quanto ao item “e”, subitens “e.1”, “e.2” e “e.3”, a tese de que os destinatários das regras de transição são definidos pelo momento em que ingressaram no RPPS foi a defendida por Marcelo Barroso Lima Brito de Campos apresentada na obra “Regime próprio de previdência social dos servidores públicos”, de 2017, editada pela Editora Juruá, e, na oportunidade que apresentei o voto, adotei-a.

Todavia, após a nova oitiva, em especial, da unidade técnica atuante na matéria, observa-se que a melhor interpretação é a que define que as regras transitórias se destinam ao servidor público que ingressou no serviço público até as datas das Emendas Constitucionais *ainda que a sua vinculação ao RPPS tenha ocorrido a posteriori*.

Isso porque há casos em que os servidores, embora detentores de *cargo* efetivo, permanecem filiados ao RGPS e esse período deve ser considerado para fins de atendimento às regras de ingresso.

Ademais, aposentando-se pelo INSS esses servidores têm direito à complementação do seu benefício nos termos do Acórdão 3767/2016²⁸ – TP (autos 487245/15).

Ou seja, o item “e” do Acórdão e seus subitens restringiram os destinatários das regras de transição colocando como marco o ingresso no RPPS, mas, na realidade, a condicionante deve ser a data de ingresso no serviço público seja ele por concurso, por efetivação ou por transformação do cargo.

Com o intuito de aclarar as datas das Emendas Constitucionais, tópico a que fiz referência quanto à necessidade de retificação de erro material, temos:

- ✓ Para **EC 20/1998**: o ingresso no **serviço público** deve ter ocorrido **até 16/12/1998** em **cargo efetivo ou emprego público**, vinculado ao RPPS ou ao RGPS, **desde que, no caso do art. 8º, tenha sido objeto de transformação em cargo efetivo antes da EC 20/98**;

IV. As migrações de regime de emprego (celetista) para cargo (regime estatutário) mediante lei, com filiação ao RPPS são aceitas para fins de regras de ingresso, desde que efetuadas até as datas limites de ingresso de cada uma das emendas 41/2003, 47/2005 e 70/2012.

²⁸ Ementa: Consulta. Transição do RPPS para o RGPS. São de responsabilidade do novo regime as inativações e pensões a serem concedidas. Permanece do município a responsabilidade pelo custeio das inativações e pensões dos servidores que já possuíam direito ao benefício quando da alteração do regime. Ao servidor efetivo aplicam-se as normas do artigo 40 da CF. As remunerações que extrapolarem o teto do RGPS devem ser complementadas pelo município. Orientação normativa MPS/SPS n.º 02/2009.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- ✓ Para **EC 41/2003**: o ingresso no **serviço público** dever ter ocorrido em **cargo efetivo até 16/12/1998 ou 31/12/2003**, a depender do tipo de benefício, **vinculado RPPS ou RGPS**, sendo **neste** apenas os regidos pelo **regime estatutário**;
- ✓ Para **EC 47/2005**: o ingresso no **serviço público** dever ter ocorrido em **cargo efetivo até 16/12/1998, vinculado RPPS ou RGPS**, sendo **neste** apenas os regidos pelo **regime estatutário**;
- ✓ Para **EC 70/2012**: o ingresso no **serviço público** dever ter ocorrido em **cargo efetivo até 31/12/2003**, a depender do tipo de benefício, **vinculado RPPS ou RGPS**, sendo **neste** apenas os regidos pelo **regime estatutário**.

Feitas tais considerações e correções, retificando o texto contido no Acórdão 1603/19 – STP (peça 15), entendo descabida a modulação de efeitos proposta pela Coordenadoria-Geral de Fiscalização, uma vez que este Prejulgado não inovará o que previu a Nota Técnica nº 03/2013 – MPS.

3. DO VOTO

Dante do exposto, voto nos seguintes termos:

3.1. retificar, de ofício, o Prejulgado, em razão dos fundamentos expostos, encerrando-o com os seguintes enunciados:

- a) Tempo de efetivo exercício no serviço público: tem interpretação restrita nos termos da jurisprudência atua do Superior Tribunal de Justiça;
- b) Considerando que não há análise de empregadores no sistema desta Corte, mas apenas de vínculos, o tempo laborado em empresas públicas e sociedades de economia mista não são computados para fins de validação das regras de ingresso das EC 41, 47 e 70, por serem relações celetistas e não de regime estatutário;
- c) Suprime-se o item “c”, posto que segue a sorte do item “a”;
- d) Quanto aos servidores efetivados e os que tiveram seus empregos transformados em cargos públicos, entende-se que, no caso das migrações de regime realizadas após a Constituição Federal de 1988, mediante lei, são aceitas para fins de regras de ingresso, desde que efetuadas até as datas limites de ingresso de cada uma das Emendas 20/98 (no caso do art. 8º), 41/2003, 47/2005 e 70/2012;
- e) os destinatários das regras de transição **não** devem ser definidos pelo momento que ingressaram no RPPS, pois há casos em que os servidores, embora detentores de **cargo efetivo**, permanecem filiados ao RGPS e esse período deve ser considerado para fins de atendimento às regras de ingresso;
- f) retificando o erro material contido nos subitens e.1, e.2 e e.3, do Acórdão principal, tem-se:

- ✓ Para **EC 20/1998**: o ingresso no **serviço público** deve ter ocorrido **até 16/12/1998 em cargo efetivo ou emprego público**,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

vinculado ao RPPS ou ao RGPS, **desde que, no caso do art. 8º, tenha sido objeto de transformação em cargo efetivo antes da EC 20/98;**

- ✓ Para **EC 41/2003**: o ingresso no **serviço público** dever ter ocorrido em **cargo efetivo até 16/12/1998 ou 31/12/2003**, a depender do tipo de benefício, **vinculado RPPS ou RGPS**, sendo **neste** apenas os regidos pelo **regime estatutário**;
- ✓ Para **EC 47/2005**: o ingresso no **serviço público** dever ter ocorrido em **cargo efetivo até 16/12/1998, vinculado RPPS ou RGPS**, sendo **neste** apenas os regidos pelo **regime estatutário**;
- ✓ Para **EC 70/2012**: o ingresso no **serviço público** dever ter ocorrido em **cargo efetivo até 31/12/2003**, a depender do tipo de benefício, **vinculado RPPS ou RGPS**, sendo **neste** apenas os regidos pelo **regime estatutário**.

3.2. determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes medidas:

a) numeração do Prejulgado em ordem sequencial, publicação no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e inserção na intranet e internet;

b) o encerramento do Processo.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade:

I. retificar, de ofício, o Prejulgado, em razão dos fundamentos expostos, encerrando-o com os seguintes enunciados:

a) Tempo de efetivo exercício no serviço público: tem interpretação restrita nos termos da jurisprudência atua do Superior Tribunal de Justiça;

b) Considerando que não há análise de empregadores no sistema desta Corte, mas apenas de vínculos, o tempo laborado em empresas públicas e sociedades de economia mista não são computados para fins de validação das regras de ingresso das EC 41, 47 e 70, por serem relações celetistas e não de regime estatutário;

c) Suprime-se o item “c”, posto que segue a sorte do item “a”;

d) Quanto aos servidores efetivados e os que tiveram seus empregos transformados em cargos públicos, entende-se que, no caso das migrações de regime realizadas após a Constituição Federal de 1988, mediante lei, são aceitas para fins de regras de ingresso, desde que efetuadas até as datas limites de ingresso de cada uma das Emendas 20/98 (no caso do art. 8º), 41/2003, 47/2005 e 70/2012;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

e) os destinatários das regras de transição **não** devem ser definidos pelo momento que ingressaram no RPPS, pois há casos em que os servidores, embora detentores de cargo efetivo, permanecem filiados ao RGPS e esse período deve ser considerado para fins de atendimento às regras de ingresso;

✓

II. determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes medidas:

a) numeração do Prejulgado em ordem sequencial, publicação no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e inserção na intranet e internet;

b) o encerramento do Processo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor TIAGO ALVAREZ PEDROSO

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Sala das Sessões, 4 de março de 2020 – Sessão nº 6.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente