

**PARECER N° 22/2015/CGNAL/DRPSP/SPPS/MPS**

Brasília, 22 de junho de 2015.

<b>REFERÊNCIA</b>	Processo de Benefício nº 147.607.531-7 (B-41), SIPPS 337352797 Apenso: Processo de Benefício nº 153.445.280-7 (B-42), SIPPS 350574878
<b>INTERESSADO</b>	Diretoria de Benefícios do INSS e Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS
<b>ASSUNTO</b>	Convênios de Filiação Previdenciária

**EMENTA. QUESTÕES SOBRE A VINCULAÇÃO PREVIDENCIÁRIA MEDIANTE CONVÊNIO FIRMADO ENTRE MUNICÍPIOS DO ESTADO DE MINAS GERAIS E O IPSEMG.**

Este Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público - DRPSP recebeu dois processos provenientes da Diretoria de Benefícios do INSS, formados a partir de cópias da NB nº 147.607.531-7 (B-41) e da NB nº 153.445.280-7 (B-42), em cujos volumes foram apresentadas várias manifestações jurídicas e técnicas sobre questões que transcendem as situações concretas dos respectivos processos originários de benefícios, a saber (pela ordem cronológica dos pronunciamentos):

Nota Técnica PFE/INSS nº 38/2009<sup>1</sup>; Memorando-Circular Conjunto nº 5/CGRDPB/CGAIS, de 4.11.2010<sup>2</sup>; Parecer nº 7/2012/CGNAL/DRPSP/SPPS/MPS, de 14.3.2012<sup>3</sup>; Parecer nº 19/2012/PSF - Poços de Caldas – MG/PGF/AGU<sup>4</sup>; Parecer nº 20/2012/PSF - Poços de Caldas – MG/PGF/AGU<sup>5</sup>; Memorando-Circular nº 17/DIRBEN, de 12.7.2012<sup>6</sup>; Parecer AGU/PGF/PFE-INSS/PRORRJ/SGPL/SCS 232/2013<sup>7</sup>; Parecer nº 234/2013/17-200.13/PFE-INSS/PGF/AGU<sup>8</sup>; Nota nº 663/2013/DIVCONS/CGMBEN/PFE-INSS/PGF/AGU<sup>9</sup>; Nota nº 816/2013/DIVCONS/CGMBEN/PFE-INSS/PGF/AGU<sup>10</sup>.

<sup>1</sup> B-41: fls. 90/91 (incompleta), B-42: fls. 111/113.

<sup>2</sup> B-41: fls. 137/138, B-42: fls. 28/29.

<sup>3</sup> B-41: fls. 193/203, B-42: fls. 222/226.

<sup>4</sup> B-41: fls. 143/146.

<sup>5</sup> B-42: fls. 129/132.

<sup>6</sup> B-41: fls. 190/192, B-42: fls. 137/139.

<sup>7</sup> B-42: fls. 154/187.

<sup>8</sup> B-42: fls. 188/194.

<sup>9</sup> B-41: fls. 151/189, B-42: fls. 196/217.

<sup>10</sup> B-42: fls. 246/249-v.

2. O eixo desses pronunciamentos inter-relaciona o Regime Próprio de Previdência Social - RPPS de Municípios do Estado de Minas Gerais com o Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais – IPSEMG, em face de convênios firmados por esta Autarquia com aqueles entes, com apoio no direito municipal e estadual então em vigor.

3. Não obstante as visões opostas em diversos pontos, as referidas opiniões dizem respeito, em suma, a estes principais tópicos de interesse:

(I) O alcance da proteção previdenciária para fins de caracterização de RPPS.

(II) Os servidores municipais que estariam vinculados a RPPS, em face da proteção previdenciária conferida por convênio com o IPSEMG, e os respectivos períodos de cobertura.

(III) A responsabilidade pela emissão de Certidão de Tempo de Contribuição – CTC, no período em que o servidor municipal esteve inscrito no IPSEMG.

(IV) Se caberia revisar o Memorando-Circular nº 17/DIRBEN, de 2012, e o Parecer nº 7/2012/CGNAL/DRPSP/SPPS/MPS.

4. Este Parecer expõe a opinião do DRPSP quanto aos tópicos acima citados, haja vista que a Coordenação-Geral de Matéria de Benefícios da PFE-INSS solicitou a nossa manifestação (conforme a Nota nº 816/2013/DIVCONS/CGMBEN/PFE-INSS/PGF/AGU), mas não pretende enunciar um ponto de vista terminativo de tais temas, senão contribuir para a síntese que possa ser construída pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Previdência Social, considerando que a esta compete exercer a coordenação dos órgãos jurídicos do INSS, na forma dos incisos II e III do art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 10.2.1993.

5. É o relato do necessário.

### **I - O Alcance da Proteção Previdenciária para fins de Caracterização de RPPS<sup>11</sup>**

6. Segundo a Resolução do Conselho Diretor do Departamento Nacional da Previdência Social, Resolução CD-DNPS nº 336, de 1968, sistema próprio de previdência social, para efeito do art. 3º, I, da Lei nº 3.807/1960 (LOPS), é o regime que assegura aos servidores por ele abrangidos pelo menos os dois benefícios básicos de todos os sistemas previdenciários: aposentadoria e pensão<sup>12</sup>. A norma que fora interpretada por essa Resolução estava assim redigida:

LOPS<sup>13</sup>

Art. 3º São excluídos do regime desta lei:

<sup>11</sup> Convém mencionar que o tema da “cobertura previdenciária mínima” já foi enfrentado por este Departamento no Parecer nº 13/2014/CGNAL/DRPSP/SPPS/MPS, quando da análise da situação previdenciária dos empregados públicos do Estado de Goiás e seus desdobramentos na compensação previdenciária e na certificação de tempo de contribuição; e que, em seguida, a Consultoria Jurídica do MPS também veio a se manifestar, no mesmo processo, por meio do Parecer nº 416/2014/CONJUR-MPS/CGU/AGU.

<sup>12</sup> A Resolução CD-DNPS nº 336/68 foi publicada na Seção 1, p. 31, do Diário Oficial da União de 30.12.1968 (disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/DOU/1968/>>. Acesso em: 19 mar. 2014). O seu assunto estava assim definido: “Conceito de ‘sistema próprio de previdência social’ referido no art. 3º inciso I do RGPS. Suscit. INPS (ex-IAPFESP) Suscitado: Conselho Diretor do DNPS”.

<sup>13</sup> BRASIL. Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960. Dispõe sobre a lei orgânica da previdência social. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/sislex/>>. Acesso em: 20 mar. 2014.

I - os servidores civis e militares da União, dos Estados, Municípios e dos Territórios bem como os das respectivas autarquias, que estiverem sujeitos a regimes próprios de previdência;  
[...].

7. Esse modelo conceitual de regime próprio, fundado na cobertura previdenciária mínima com os benefícios de aposentadoria e pensão, de acordo com o item II dessa Resolução, podia ser operado mediante regime direto, **indireto** (assim considerado o resultante de convênio com o INPS, **instituição estadual** ou outro órgão de previdência), “**ou ainda o regime misto que assegure aposentadoria pelos cofres do Estado, do Território ou do Município, conforme o caso e a pensão por outro órgão**”.

8. Após definir o alcance da expressão sistema próprio de previdência social, a Resolução CD-DNPS nº 336/68 resolveu, no seu item III, “**esclarecer em consequência do disposto nos itens anteriores que são segurados obrigatórios do INPS os servidores da União, do Estado, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios que não estejam contemplados em sistemas próprios ora definidos**”.

9. Essa interpretação do DNPS veio a ser ratificada com a edição do Regulamento dos Benefícios da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 83.080, de 24.1.1979, conforme o seguinte teor do § 2º de seu art. 5º: “Entende-se como regime próprio de previdência social o que assegura pelo menos aposentadoria e pensão”.

10. Atualmente, o preceito consta do § 3º do art. 10 do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 6.5.1999, com esta redação: “Entende-se por regime próprio de previdência social o que assegura pelo menos as aposentadorias e pensão por morte previstas no art. 40 da Constituição Federal”<sup>14</sup>.

11. No sistema de previdência social da época da LOPS, ficara reservado ao DNPS um importante papel de orientação e controle administrativo ou jurisdicional, como o demonstram a posição desse órgão na estrutura administrativa e o extenso rol de competências a ele atribuídas por essa Lei Orgânica, na forma de seus arts. 88 e 89.

12. Posteriormente, a unificação dos IAPs e a criação do INPS, ambos pelo Decreto-Lei nº 72, de 21.11.1966, determinaram a reformulação da competência do DNPS, nos termos do art. 8º desse Decreto-Lei, mas esse ajuste preservou a relevância e extensão daquelas atribuições em face da administração da Previdência Social.

13. Dentre as atribuições conferidas ao DNPS pelo art. 8º do Decreto-Lei nº 72, de 1966, sobrelevam as do inciso I, a respeito das competências para expedir normas gerais e para resolver sobre a interpretação de leis e regulamentos<sup>15</sup>:

Art. 8º Ao DNPS, além de outras atribuições previstas em lei, compete:

I - Planejar, orientar e controlar a administração da previdência social, expedindo normas gerais para esse fim e resolvendo as dúvidas que forem suscitadas pelo INPS na aplicação de leis e regulamentos;

[...].

14. Nessa época, no caso de ofensa a literal disposição de lei, cabia recurso ao Ministro de Estado contra resolução do Conselho Diretor do DNPS. É o que dispunha o art.

<sup>14</sup> O inciso II do art. 2º da Orientação Normativa SPS nº 2, de 31.3.2009, contém a mesma prescrição: Art. 2º Para os efeitos desta Orientação Normativa, considera-se: [...] II - Regime Próprio de Previdência Social - RPPS: o regime de previdência, estabelecido no âmbito de cada ente federativo, que assegure, por lei, a todos os servidores titulares de cargo efetivo, pelo menos os benefícios de aposentadoria e pensão por morte previstos no art. 40 da Constituição Federal; [...].

<sup>15</sup> BRASIL. Decreto-Lei nº 72, de 21 de novembro de 1966. Unifica os Institutos de Aposentadoria e Pensões e cria o Instituto Nacional de Previdência Social. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/sislex/>>. Acesso em: 20 mar. 2014.

9º, *caput*, do Decreto-Lei nº 72, de 1966. Vejamos este dispositivo e o respectivo comentário, extraídos de uma obra contemporânea de Russomano<sup>16</sup>:

**Art. 9º** Das decisões do Conselho-Diretor do DNPS, ou de seu presidente, por força de sua competência privativa, somente caberá recurso, em última e definitiva instância, para o Ministro de Estado, quando proferidas contra literal disposição de lei.

[...].

Excerto da Obra Comentários à Lei Orgânica da Previdência Social (grifos no original)

Seja a decisão tomada pelo Conselho, seja tomada pelo seu Presidente; seja essa decisão originária, seja decisão pronunciada em grau de recurso – contra ela o *único recurso cabível* será o apelo dirigido ao Ministro do Trabalho e Previdência Social e, além disso, o seu cabimento é restritivo, categoricamente restritivo:

- a) O recurso ao Ministro de Estado só será admitido quando a decisão do Conselho Diretor ou de seu Presidente ferir literalmente disposição de lei (art. 9º, *caput*, parte final).
- b) A autoridade recorrida, recebendo o recurso, poderá reconsiderar a decisão anterior, evitando, assim, a subida do processo à consideração ministerial (parágrafo 3º, parte final).

[...].

15. Contudo, não encontramos qualquer indício de reforma dessa Resolução CD-DNPS nº 336/68, ao invés disso, podemos citar duas resoluções posteriores que ratificaram aquela decisão: CD/DNPS nº 1, de 2.1.69; e CD/DNPS nº 325, 24.7.1969<sup>17</sup>.

16. A nosso ver, apesar de a cobertura previdenciária mínima não ser um princípio universal, não houve descompasso entre a Resolução CD-DNPS nº 336/68 e a evolução histórica da previdência social brasileira, porque já eram assegurados os benefícios de aposentadoria e pensão no âmbito das Caixas e Institutos de Previdência, muito antes da unificação administrativa da Previdência Social pelo Decreto-Lei nº 72, de 1966, assim como o eram para os servidores públicos do Estado vinculados ao IPASE.

17. Dar assentimento à exclusão do servidor público do Regime Geral da Lei nº 3.807, de 1960, sem direito, no regime próprio, à cobertura mínima por aquele já assegurada, seria um retrocesso mesmo àquela época.

18. Por outro lado, não se poderia exigir da Constituição brasileira da década de 60 o mesmo grau de concretização normativo-jurídica da Constituição atual, nem aceitar o argumento que questiona a validade da aludida Resolução por não ter fixado a cobertura mínima na extensão programada pela Constituição de 1967, cujo art. 158, XVI, assegurava ao trabalhador o direito à previdência social “para seguro-desemprego, proteção da maternidade e, nos casos de doença, velhice, invalidez e morte”.

19. É evidente que essa pretensa invalidade da Resolução CD-DNPS nº 336/68 não passaria despercebida à Consultoria Jurídica do Ministério da Previdência. Observe-se que esse órgão já analisou o tema da criação dos regimes próprios em diversos pareceres, e não ressalvou o alcance da cobertura previdenciária mínima ou a validade daquela Resolução. Por todos, vejamos os seguintes trechos do PARECER/CJ/MPS nº 3.165/2013, de caráter normativo (grifos nossos):

PARECER/CJ Nº 3.165/2003 - DOU DE 31/10/2003  
DESPACHO DO MINISTRO  
Em 29 de outubro de 2003  
Aprovo.

<sup>16</sup> RUSSOMANO, Mozart Victor. *Comentários à lei orgânica da previdência social*. 2. ed. Rio de Janeiro: José Konfino, v. 2, 1968, p. 550-551.

<sup>17</sup> Publicadas na Seção 1 do Diário Oficial da União dos dias 31.1.1969 (p. 22) e de 27.8.1969 (p.14), respectivamente. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/DOU/1969/>>. Acesso em: 20 mar. 2014.

RICARDO BERZOINI

REFERÊNCIA: Processo nº 35000.000473/2003-42.

INTERESSADO: Diretoria de Arrecadação do INSS.

ASSUNTO: Reavaliação do Parecer/CJ/MPS nº 2.955/2003.

Ementa: Regimes Próprios de Previdência Social. Momento de criação, para fins de exclusão do Regime Geral. Necessidade de edição de lei em sentido estrito. 1 - Considera-se instituído o regime próprio de previdência social, para os fins liberatórios da proteção do servidor e das contribuições deste e da entidade pública para a qual trabalhe (arts. 12 da Lei nº 8.213/91 e 13 da Lei nº 8.212/91), a partir da vigência da lei, em sentido estrito, do Estado ou do Município, que estabeleça o regime previdenciário local. 2 - Impossibilidade de consideração, para os fins acima especificados, das normas de aposentadorias e pensão por morte constantes da Constituição Federal, de Constituições Estaduais ou de Leis Orgânicas Municipais. Absorção obrigatória do art. 40 da Constituição Federal pelas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais. Competência privativa do Chefe do Poder Executivo para iniciativa de leis que disponham sobre aposentadoria de servidores públicos (art. 61, parágrafo 1º, II, "c", da Constituição Federal). 3 - Ininvalidação do Parecer MPS/CJ nº 2.955/03.

Cuida-se de expediente encaminhado a esta unidade pelo Procurador-Geral da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS, contendo consulta formulada inicialmente pelo Diretor de Arrecadação do INSS (atual Diretoria da Receita Previdenciária, que, aliás, formula, por seu Diretor, consulta de idêntico teor nos autos de nº 35000.001524/2002-72), visando saber, em síntese, a partir de que momento se deve ter como criado regime próprio de previdência social para servidores dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, para fins de exclusão do regime geral de previdência social, administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS.

**2. A questão, com estes contornos, não é nova, tendo já sido enfrentada por diversas vezes por esta Consultoria Jurídica, que tradicionalmente a interpretou no sentido de que a instituição dos sistemas próprios de previdência ocorreria apenas quando fosse editada lei, em sentido estrito, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, prevendo o pagamento, pelo menos, dos benefícios de aposentadoria e pensão por morte aos respectivos servidores e dependentes.**

(...)

**15. Como adiantamos, a orientação tradicional desta Consultoria Jurídica foi a de considerar instituído o regime a partir do momento em que Estado ou Município editam lei dispondo sobre planos previdenciários, disciplinando o pagamento pelo menos das aposentadorias a seus servidores e de pensão por morte aos dependentes destes, não se aceitando, para se dar por criado o regime próprio, a menção, em Lei Orgânica do Município, aos direitos de aposentadoria e pensão na forma do art. 40 da Constituição Federal.**

20. Note-se que a Lei nº 6.887, de 10.12.1980, viria alterar o art. 3º da LOPS, conforme transcrição abaixo, para estabelecer regime especial de contribuição para os servidores públicos que tivessem garantido apenas aposentadoria pelo Estado ou Município, o que denota o compromisso do legislador com a efetividade da cobertura previdenciária mínima.

Art 3º São excluídos do regime desta lei:

I - os servidores civis e militares da União, dos Estados, dos Municípios, dos Territórios e do Distrito Federal, bem como os das respectivas autarquias, que estejam sujeitos a regimes próprios de previdência, salvo se forem contribuintes da Previdência Social Urbana; (Redação dada pela Lei nº 6.887, de 10.12.1980)

[...]

Parágrafo único. Os servidores de que trata o inciso I deste artigo, que tenham garantido apenas aposentadoria pelo Estado ou Município, terão regime especial de contribuição, fazendo jus, pela Previdência Social Urbana, exclusivamente aos benefícios estabelecidos na alínea "f", do inciso I, nas alíneas "a", "b", e "c" do inciso II e no inciso III do artigo 22. (Redação dada pela Lei nº 6.887, de 10.12.1980)

21. Os benefícios a que tais servidores fariam jus no regime especial, conforme as remissões do parágrafo único do art. 22 *supra*, eram estes: auxílio-natalidade, **pensão**, auxílio-reclusão, auxílio-funeral, assistência médica, farmacêutica e odontológica, assistência complementar, assistência reeducativa e de readaptação profissional.

22. Portanto, em determinadas situações, Estados, Municípios e INPS comparticipavam da cobertura previdenciária mínima. Os entes políticos garantiam a aposentadoria; e o Instituto, mediante regime especial, assegurava a pensão.

23. Assim, segundo nos parece, somente seria possível cogitar de Regime Próprio de Previdência Social para os servidores dos Municípios do Estado de Minas Gerais, quando lhes fossem asseguradas ambas estas prestações: aposentadoria e pensão, conforme a legislação então em vigor, quer de forma direta, pelo Município, indireta, mediante convênio com o IPSEMG, ou mista, neste último caso, com aposentadoria assegurada pelos cofres do Município e a pensão pelo IPSEMG ou pela Previdência Social Urbana do INPS (mediante regime especial de contribuição).

## **II - Os Servidores Municipais que estariam vinculados a RPPS, em face da Proteção Previdenciária conferida por Convênio com o IPSEMG, e os Respectivos Períodos de Cobertura**

24. A Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais, que resultou da remodelação da antiga Caixa Beneficente dos Funcionários Públicos desse ente político, possibilitava, conforme o disposto no inciso IV do art. 3º do correspondente Estatuto<sup>18</sup>, aprovado pelo Decreto Estadual nº 6.600, de 9.5.1924, a inscrição de funcionários e empregados efetivos das Prefeituras como "sócios" daquela instituição, com a finalidade de formar pecúlio, conceder auxílio para funeral e assistência médica, entre outras prestações previstas no art. 2º desse Estatuto, mas não a de assegurar os benefícios de pensão<sup>19</sup> e aposentadoria.

25. Com a edição do Decreto-Lei nº 1.416, de 24.11.1945, a referida instituição estadual passou a denominar-se Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais, e esse edito assegurou a concessão de pensão e aposentadoria, entre as finalidades do Instituto, além disso, determinou a inscrição obrigatória, como contribuintes, de operários a serviço do Estado e de funcionários, extranumerários e operários municipais. Ocorre que o **benefício de aposentadoria estava restrito à categoria de operários do Estado e dos Municípios; e a inscrição compulsória dependia de o servidor estadual ou municipal contar menos de cinquenta anos, e, em relação aos contribuintes municipais, de ter sido editado decreto-lei municipal que lhes tornasse obrigatória a inscrição**. Neste sentido, vejam-se os seguintes artigos (grifamos):

<sup>18</sup> Art. 3.º - Podem inscrever-se como sócios, desde que gozem boa saúde e tenham menos de cinquenta anos: (...) IV – Os prefeitos e os funcionários e empregados efetivos das Prefeituras; (...). [Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/home/index.html>>. Acesso em: 4 maio 2015]

<sup>19</sup> Como prestação principal, posto que eventualmente fosse facultado ao sócio converter o pecúlio em pensão mensal, a ser paga aos beneficiários, até a extinção desse capital, conforme o art. 21 do Estatuto de 1924.

Decreto-Lei nº 1.416, de 24.11.1945<sup>20</sup>

Art. 2º - O Instituto tem por fim:

- a) conceder pecúlio<sup>21</sup> ou **pensão** à família do contribuinte falecido;
- b) dar aposentadoria, por invalidez provada ou presumida, aos operários do Estado e dos Municípios;**
- c) fornecer auxílio em dinheiro para o funeral do contribuinte falecido;
- d) proporcionar aos contribuintes adiantamentos e empréstimos, em dinheiro, devidamente garantidos;
- e) conceder aos contribuintes empréstimos hipotecários;
- f) estabelecer armazéns e farmácia para fornecimento aos contribuintes, e prestar-lhes assistência médica, cirúrgica, hospitalar e dentária.

Parágrafo único – Mediante proposta da Diretoria e aprovação do Conselho, poderá o Instituto ter outros fins que sejam de manifesta utilidade.

Art. 3º - Ficam compulsoriamente inscritos como contribuintes do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais, desde que tenham menos de cinquenta anos de idade:

- a) os funcionários estaduais civis efetivos, interinos, contratados, ou em comissão;
- b) os extranumerários, qualquer que seja a forma de remuneração;
- c) os operários a serviço do Estado;**
- d) os funcionários do Instituto, qualquer que lhes seja a categoria;
- e) os funcionários, extranumerários e **operários municipais**, de remuneração igual ou superior a Cr\$ 100,00 mensais, **desde a data do decreto-lei municipal que lhes torne obrigatória a inscrição**.

Parágrafo único - Na enumeração supra não estão incluídos os funcionários e operários da Rede Mineira de Viação, sujeitos que se acham a regime especial, nem tampouco os aposentados e os em disponibilidade com vencimento inferior a Cr\$ 100,00.

**Art. 4º - A contribuição obrigatória destina-se a assegurar**, na forma deste regulamento, o direito de pensão à família, por morte do associado; e, em vida deste, e sem prejuízo da pensão, **o direito de aposentadoria do contribuinte que for operário do Estado ou Município.**

Art. 115 - Da data deste regulamento em diante, **é assegurado aos operários, a serviço do Estado e dos Municípios, inscritos no Instituto, direito à aposentadoria**, por invalidez provada, ou presumida aos 68 anos de idade.

**Art. 117 -** O direito à aposentadoria, por conta do Instituto, agora concedido aos **operários estaduais e municipais**, só terá começo de exercício após o noviciado de trinta e seis meses e o pagamento de trinta e seis contribuições. A aposentadoria só se dará nos termos e condições estabelecidos no Regulamento que for aprovado pelo Conselho.

Parágrafo único - Os aposentados pelo Instituto continuarão obrigados à mesma contribuição mensal a que estavam sujeitos, a qual será descontada dos proventos da aposentadoria.

---

<sup>20</sup> Minas Gerais. Decreto-Lei nº 1.416, de 24 de novembro de 1945. Regulamento do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEL&num=1416&comp=&ano=1945>>. Acesso em: 11 maio 2015.

<sup>21</sup> Aos contribuintes do Instituto assistia o direito de instituir pecúlio/seguro facultativo, para o qual seria emitida apólice, conforme os arts. 15, 17, 22 e 24 desse Regulamento.

26. Pela Constituição Estadual de 1947, o Estado de Minas Gerais e os Municípios mineiros deveriam assegurar aos seus **operários** os direitos trabalhistas (art. 120), estando ainda obrigados, nos termos da lei, a inscrever como sócios do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado todos aqueles que exercessem, “mesmo em caráter transitório, e sob qualquer categoria, função pública civil estadual ou municipal” (art. 122). Contudo, somente a disciplina da aposentadoria do funcionário tinha *status* constitucional (art. 142)<sup>22</sup>.

27. Na Constituição do Estado de Minas Gerais de 1967, bem como na Emenda Constitucional nº 1, de 1970, já não havia dispositivo que determinasse a inscrição compulsória dos servidores estaduais e municipais no Instituto de Previdência estadual. Não foi igualmente redigida norma expressa para a categoria dos operários, não obstante, o legislador constituinte aludiu à admissão de servidores em caráter temporário e contratação para funções, nos termos da lei, conforme estes dispositivos:

EC nº 1, de 1970

Art. 109 - A lei disporá sobre o regime jurídico dos servidores admitidos em caráter temporário ou contratados para funções de natureza técnica especializada.

CE de 1967

Art. 124 - Aplica-se a legislação trabalhista aos servidores admitidos temporariamente para obras ou contratados para funções de natureza técnica ou especializada.

28. Ambas as Cartas estaduais previam regras específicas para a aposentadoria do funcionário público: na Seção VI, “Dos Funcionários Públicos”, da Constituição de 1967, e na Seção VII, “Dos Serviços Públicos”, da Emenda nº 1, de 1970.

29. Ainda que tais Seções contassem com normas determinando a aplicação de suas disposições aos servidores dos três Poderes do Estado e aos dos Municípios<sup>23</sup>, isto não

---

<sup>22</sup> Artigos citados da Constituição do Estado de Minas Gerais de 14.7.1947:

Art. 120 - O Estado e os Municípios assegurarão a seus **operários** as garantias e direitos da legislação do trabalho.

Art. 122 - Terão direito aos benefícios de previdência social e serão, para isto, compulsoriamente inscritos, como sócios, no Instituto de Previdência dos Servidores do Estado, todos aqueles que exercerem, mesmo em caráter transitório, e sob qualquer categoria, função pública civil estadual ou municipal. Os sócios, o Estado e os Municípios são obrigados a contribuir mensalmente a favor da sociedade, tudo nos termos, limite e condições previstos em lei, observadas as normas gerais de previdência que a União estabelecer (Constituição Federal, arts. 5º, letra “b”, e 6º).

Art. 142 - A aposentadoria do funcionário se verificará:

I - por invalidez;

II - compulsoriamente, aos setenta anos de idade.

§ 1º - Desde que o requeira, será aposentado, com vencimentos integrais, o funcionário que contar trinta anos de serviço, sendo proporcionais, nos termos da lei, se contar tempo menor.

§ 2º - Será, igualmente, aposentado, com vencimentos integrais, se o requerer, o funcionário que contar vinte e cinco anos de efetivo exercício no magistério.

§ 3º - As professoras primárias tem direito a aposentadoria, com vencimentos integrais, desde que contem sessenta anos de idade.

§ 4º - Serão integrais os vencimentos de aposentadoria, quando o funcionário se invalidar por acidente ocorrido no serviço, por moléstia profissional ou por doença grave contagiosa ou incurável especificada em lei.

§ 5º - Atendendo a natureza especial do serviço, poderá a lei diminuir o tempo para aposentadoria.

[Disponível em: <[https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=CON&num=1947&comp=&ano=1947&aba=js\\_textoAtualizado](https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=CON&num=1947&comp=&ano=1947&aba=js_textoAtualizado)>. Acesso em: 12 maio 2015]

<sup>23</sup> CE de 1967: Art. 123 - O disposto nesta seção aplica-se ao pessoal do Municípios e dos Poderes Legislativo e Judiciário. § 1º - o quadro de pessoal dos Municípios e dos Poderes Legislativo e Judiciário deverá estruturar-se de conformidade com os princípios de classificação e avaliação de cargos do Poder Executivo Estadual. (...).

significava, a nosso ver, que o seu alcance pudesse incluir o direito à aposentadoria para outras categorias além da do funcionário público. Observe-se que a Constituição Federal de 1967 e a sua Emenda nº 1, de 1969, utilizaram nomeadamente a expressão funcionário público no Título da Seção e nas normas específicas sobre aposentadoria, inclusive quando dispuseram sobre a aplicação dessas normas a Estados e Municípios<sup>24</sup>. E a Constituição Estadual devia respeitar as normas relativas aos funcionários públicos, entre outros princípios estabelecidos na Constituição Federal, conforme o inciso V do art. 13 daquela Emenda nº 1 à CF.

30. Ademais, quando essas Constituições reservaram para a lei ordinária a regulamentação do regime jurídico dos servidores admitidos em caráter temporário ou contratados para funções, já denotavam que a matéria não era de natureza constitucional, mas sim legal. Por conseguinte, para o servidor que, nessa época, não fosse considerado “funcionário” (por lhe faltar o requisito da investidura legal em cargo público), o seu direito à aposentadoria, a ser paga pelos cofres do Estado ou Município, decorreria tão somente de previsão infraconstitucional neste sentido<sup>25</sup>.

31. No Estado de Minas Gerais, vimos que, com a edição do Decreto-Lei estadual nº 1.416, de 1945, os servidores municipais (isto é: funcionários, extranumerários e operários) seriam compulsoriamente inscritos no Instituto estadual, mas tão somente a partir da edição de decreto-lei municipal que lhes tornasse obrigatória a contribuição. Além disso, apenas a categoria de operário municipal faria jus à aposentadoria a ser paga pelo Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais.

32. A concessão aos funcionários e extranumerários, pelo Instituto estadual, dos denominados benefícios de família (pensões e pecúlios), mas não de aposentadoria, reproduziu o modelo previdenciário da União, redefinido a partir da Lei Federal nº 3.347, de 12.6.1941<sup>26</sup>, que regulamentava somente as prestações de pensões e pecúlios a cargo do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado – IPASE (conforme arts. 2º, 3º, 4º e 7º).

33. No modelo federal, o benefício de aposentadoria dos Funcionários Públicos Civis da União estava disciplinado no respectivo Estatuto, Decreto-Lei nº 1.713, de

---

EC nº 1, de 1970: Art. 111 - O disposto, nesta Seção, aplica-se aos servidores dos três Poderes do Estado e aos dos Municípios. (...).

<sup>24</sup> Constituição Federal de 1967: Art. 106. Aplica-se aos **funcionários** dos Poderes Legislativo e Judiciário, assim como aos dos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios, o disposto nesta Seção, inclusive, no que couber, os sistemas de classificação e níveis de vencimentos dos cargos de serviço civil do respectivo Poder Executivo, ficando-lhes, outrossim, vedada a vinculação ou equiparação de qualquer natureza para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público. (...).

Emenda nº 1, de 1969, à Constituição Federal de 1967: Art. 108. O disposto nesta Seção aplica-se aos **funcionários** dos três Poderes da União e aos **funcionários**, em geral, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios, e dos Municípios. (...).

<sup>25</sup> As normas de remissão das Cartas Estaduais de 1967 e 1970, para a legislação ordinária, foram transcritas no parágrafo 27. Vejam-se agora os dispositivos correspondentes da Constituição Federal:

(CF de 1967) Art. 104 - Aplica-se a legislação trabalhista aos servidores admitidos temporariamente para obras, ou contratados para funções de natureza técnica ou especializada.

(EC nº 1, de 1969, à CF) Art. 106. O regime jurídico dos servidores admitidos em serviços de caráter temporário ou contratados para funções de natureza técnica especializada será estabelecido em lei especial.

<sup>26</sup> BRASIL. Decreto-Lei nº 3.347, de 12 de junho de 1941. Institui o regime de benefícios de família dos segurados do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estados (IPASE) e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao>>. Acesso em: 17 mar. 2014.

28.10.1939<sup>27</sup> (arts. 196 a 198), e a dos extranumerários, em **lei especial**, Decreto-Lei nº 3.768, de 28.10.1941, que previa as aposentadorias por invalidez e por idade (compulsória)<sup>28</sup>.

34. O legislador federal estava cada vez mais propenso, por assim dizer, a estender aos extranumerários vantagens concedidas aos funcionários públicos, como férias, licenças, ajuda de custo e aposentadoria<sup>29</sup>. Note-se que a Constituição Federal de 1946 dispunha sobre a equiparação dos extranumerários com mais de cinco anos de exercício, ao tempo de sua promulgação, aos funcionários, para efeito de estabilidade, **aposentadoria, licença, disponibilidade e férias**<sup>30</sup>. Por sua vez, a Lei Federal nº 2.284, de 9.8.1954, equiparou os extranumerários mensalistas que contassem ou viessem a contar cinco anos de serviço público, para todos os efeitos, aos funcionários efetivos<sup>31</sup>.

35. Ao que parece, no âmbito do Estado de Minas Gerais, o legislador trilhou o mesmo caminho. Veja-se o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis aprovado pelo Decreto-Lei estadual nº 804, de 28.10.1941. Esse diploma também continha a disciplina da aposentadoria do funcionário público estadual (**Título II. Direitos e Vantagens. Capítulo XI. Da Aposentadoria**, arts. 185 a 194). Quanto aos extranumerários, havia a Lei Estadual nº 347, de 30.12.1948, editada especialmente para essa categoria, que prescrevia, em seu art. 57, a aplicação extensiva de diversas disposições daquele Estatuto aos extranumerários:

Lei estadual nº 347, de 1948<sup>32</sup>

<sup>27</sup> BRASIL. Decreto-Lei nº 1.713, de 28 de outubro de 1939. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao>>. Acesso em: 17 mar. 2014.

<sup>28</sup> Os proventos de aposentadoria dos extranumerários deveriam ser pagos, mensalmente, **por intermédio** do IPASE, mas era encargo da União (Tesouro Nacional) prover o Instituto dos valores correspondentes, mediante transferência de uma conta especial no Banco do Brasil para a conta do IPASE no mesmo Banco (conforme arts. 6º e 7º do Decreto-Lei nº 3.768, de 1941).

<sup>29</sup> CAVALCANTI, Themistocles Brandão. *O funcionário público e o seu regime jurídico*: comentário ao estatuto dos funcionários públicos. Tomo II. Rio de Janeiro: Borsoi, 1958, p. 334-335.

<sup>30</sup> Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, art.23:

**Art. 23** - Os atuais funcionários interinos da **União, dos Estados e Municípios**, que contem, pelo menos, cinco anos de exercício, serão automaticamente efetivados na data da promulgação deste Ato; e **os atuais extranumerários que exerçam função de caráter permanente há mais de cinco anos ou em virtude de concurso ou prova de habilitação serão equiparados aos funcionários, para efeito de estabilidade, aposentadoria, licença, disponibilidade e férias**.

Parágrafo único - O disposto neste artigo não se aplica:

I - aos que exerçam interinamente cargos vitalícios como tais considerados na Constituição;

II - aos que exerçam cargos para cujo provimento se tenha aberto concurso, com inscrições encerradas na data da promulgação deste Ato;

III - aos que tenham sido inabilitados em concurso para o cargo exercido.

[Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sicon/#/pesquisa/lista/documentos>>. Acesso em: 26 maio 2015]

<sup>31</sup> Lei nº 2.284, de 9.8.1954. Art. 1º Os (Vetado) extranumerários mensalistas da União e das autarquias que contem ou venham a contar mais de 5 (cinco) anos de serviço público, ininterruptos ou não, serão equiparados aos funcionários efetivos para todos os efeitos.

Parágrafo único. Para cumprimento do disposto neste artigo, o tempo de serviço público será contado de acordo com as Leis nºs 525-A, de 7 de dezembro de 1948, e 1.711, de 28 de outubro de 1952, inclusive o que já tenha sido mandado computar, para outros fins, em leis especiais anteriores.

[Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sicon/#/pesquisa/lista/documentos>>. Acesso em: 26 maio 2015]

<sup>32</sup> MINAS GERAIS. Lei nº 347, de 30 de dezembro de 1948. Dispõe sobre o pessoal extranumerário e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=347&comp=&ano=1948>>. Acesso em: 21 maio 2015.

Art. 57 - Aos extranumerários serão extensivas, no que lhes forem aplicáveis, as seguintes disposições do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado de Minas Gerais (decreto-lei nº 804, de 28 de outubro de 1941):

I - Capítulos V, VI (excetuado o § 2º do artigo 47), X, XI e XIX do Título I.

II - Capítulos I, II, III, IV, V, VI, VII (excetuados os itens VII e VIII) VIII (excetuando o artigo 170), XII, XIII e XIV, todos do Título II.

§ 1º - O adicional de família será concedido aos extranumerários, nos termos da legislação estadual em vigor.

§ 2º - Aos tarefeiros não se aplica o disposto nos Capítulos X e XI do Título I.

36. Mesmo não tendo havido remissão do art. 57 da Lei 347, de 1948, para as respectivas normas de aposentadoria do Estatuto dos Funcionários Públicos de 1941, isto é, para o Capítulo XI do Título II, é certo que a Constituição Estadual de 1947 reproduziu a norma de equiparação, supracitada (nota de rodapé nº 30), da Constituição Federal de 1946, aliás, que era aplicável a todos os entes federativos. Confira-se:

Constituição do Estado de Minas Gerais de 14.7.1947. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias<sup>33</sup>

Art. 36 - Os atuais funcionários interinos do Estado e dos Municípios, que contem, pelo menos, cinco anos de exercício, serão automaticamente efetivados na data da promulgação deste Ato. **Os atuais extranumerários, que exerçam função de caráter permanente, há mais de cinco anos, ou em virtude de concurso, ou prova de habilitação, serão equiparados aos funcionários, para efeito de estabilidade, aposentadoria, licença, disponibilidade e férias.**

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica:

I - aos que exerçam interinamente cargos vitalícios, como tais considerados na Constituição.

II - aos que exerçam cargos para cujo provimento se tenha aberto concurso, com inscrições encerradas na data da promulgação do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal.

III - aos que tenham sido inabilitados em concursos para o cargo exercido.

35. Além das disposições estatutárias cuja aplicação seria estendida aos extranumerários, a Lei estadual nº 347, de 1948, cuidou de definir a inscrição obrigatória destes junto ao Instituto de Previdência estadual para efeito dos benefícios de família, como a pensão, nos moldes do Decreto-Lei estadual nº 1.416, de 1945, e da Constituição do Estado de 1947, e também anunciou a equiparação dos extranumerários aos funcionários, no que concerne à aposentadoria, a depender de lei regulamentadora a ser editada, consoante os seguintes artigos:

Lei estadual nº 347, de 1948

Art. 76 - A contribuição da Previdência Social do pessoal extranumerário e do pessoal de obras será feita nos termos, limites e condições estabelecidas pelo artigo 122 da Constituição Estadual e pelos decretos-lei 1.416 e 1.616, de 24 de novembro de 1945 e 8 de janeiro de 1946.

Art. 78 - O Departamento de Administração promoverá, oportunamente, o estudo e encaminhamento ao Governo de anteprojeto de lei, regulando a aposentadoria e a concessão de férias-prêmio ao extranumerário.

36. Não obtivemos informação de que tenha sido publicada uma lei estadual especial, cujo objeto fosse a concessão de aposentadoria ao extranumerário, como era a intenção do art. 78 *supra*. Contudo, pudemos inferir que o Estado de Minas Gerais já concedia esse benefício aos extranumerários antes mesmo de 1957, pela constatação de que

<sup>33</sup> MINAS GERAIS. Constituição (1947). **Constituição do Estado de Minas Gerais**. Disponível em: <[https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=ADT&num=1947&comp=&ano=1947&aba=js\\_textoAtualizado](https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=ADT&num=1947&comp=&ano=1947&aba=js_textoAtualizado)>. Acesso em: 26 maio 2015.

a Lei estadual nº 1.542, de 3.1.1957, estendeu aos extranumerários a aplicação da norma do art. 117 do novo Estatuto do funcionalismo de 1952, referente ao direito de acrescer 15% ao valor dos proventos de aposentadoria, nestes termos:

Lei estadual nº 1.542, de 1957<sup>34</sup>

Art. 2º - Aplica-se aos extranumerários o disposto no art. 117<sup>35</sup>, da Lei n. 869, de 5/7/952, redação dada pela Lei 937, de 18/6/53.

37. Em todo o caso, cumpre observar ainda que a Lei estadual nº 2.532, de 23.12.1961, operou a transformação das funções de extranumerários em cargos isolados de provimento efetivo, ficando revogada a Lei nº 347, de 1948, o que lhes assegurou, a nosso ver, a mesma cobertura previdenciária dos funcionários efetivos do Estado.

Lei estadual nº 2.532, de 1961<sup>36</sup>

Art. 2º - Ficam transformadas em cargos isolados, de provimento efetivo, as funções de extranumerários mensalistas e tarefeiros e de extranumerários contratados mediante contrato bilateral.

§ 1º - O disposto neste artigo, não se aplica aos extranumerários contratados que exerçam atribuições de natureza técnico-científica, cujos salários sejam superiores aos vencimentos da classe inicial de carreira correspondente.

§ 2º - Dar-se-á ao cargo criado a denominação da respectiva função transformada.

§ 3º - Cada cargo terá padrão de vencimento correspondente ao salário da função transformada e, quando não houver igualdade, o padrão imediatamente superior.

38. Interessante notar que, de acordo com a legislação federal, os extranumerários eram divididos em quatro categorias, na forma do Decreto-Lei nº 240, de 4.2.1938, a saber, contratados, mensalistas, diaristas e tarefeiros. O contratado era admitido mediante contrato bilateral, para o desempenho de função reconhecidamente especializada, e para a qual não houvesse servidor devidamente habilitado (conforme o art. 16 do Decreto-Lei nº 5.175, de 7.1.1943); o mensalista era o extranumerário que recebia salário por mês, correspondente aos dias de trabalho efetivo, ressalvados os afastamentos legais e que desempenhava função inerente às séries funcionais (art. 25 do Decreto-Lei nº 5.175/1943); o diarista era admitido para função de natureza braçal ou subalterna e recebia salário correspondente ao dia de trabalho (art. 33 do Decreto-Lei nº 5.175/1943); e o tarefeiro era o extranumerário que percebia salário na base de produção por unidade (art. 37 do Decreto-Lei nº 5.175/1943).

39. Já na legislação do Estado de Minas Gerais, o pessoal extranumerário era divido em três categorias: contratado, mensalista e tarefeiro, com as mesmas características fixadas pela legislação federal, consoante os arts. 2º, 7º, 14 e 43 da Lei estadual nº 347, de 1948.

<sup>34</sup> MINAS GERAIS. Lei nº 1.542, de 3 de janeiro de 1957. Dá nova redação a dispositivo da Lei n. 347, de 30 de dezembro de 1948 e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=1542&comp=&ano=1957>>. Acesso em: 21 maio 2015.

<sup>35</sup> Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado de Minas Gerais. Lei nº 869, de 5.7.1952.

Art. 117 - O funcionário que contar 30 (trinta) anos de exercício no serviço público será aposentado com os proventos acrescidos de 15% (quinze por cento), não podendo este aumento, no entanto, exceder de Cr\$ 500,00 (quinhentos cruzeiros) mensais." (Artigo com redação dada pelo art. 2º da Lei nº 937, de 18/6/1953.)

<sup>36</sup> MINAS GERAIS. Lei nº 2.532, de 23 de dezembro de 1961. Dispõe sobre a transformação em cargos isolados de provimento efetivo, das funções de assalariados e extranumerários e de cargos provisórios interinamente bem como o pessoal contratado e de obras. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=1542&comp=&ano=1957>>. Acesso em: 21 maio 2015.

40. Após toda essa análise do regime jurídico de funcionários e exanumerários, chegamos à situação dos operários, cujas características principais eram: a maior precariedade e transitoriedade de seu vínculo com a Administração Pública; e a natureza peculiar das funções a eles atribuídas, como a execução de obras e outros trabalhos braçais. Assim, poderemos cotejar de modo mais completo essas diferentes categorias de servidores.

41. O Decreto federal nº 871, de 1 de junho de 1936, ao aprovar o regulamento para a admissão de contratados nos serviços federais, referiu-se nomeadamente aos operários, apresentando a seguinte definição e características:

Decreto federal nº 871, de 1936<sup>37</sup>

**Art. 24 Consideram-se operários os que forem admitidos para a execução de obras, serviços de campo e outros trabalhos braçais, de natureza transitória**, sendo neste caso arbitrada uma diária nunca superior a 20\$000, de acordo com a respectiva especialidade do operário, ficando entendido que essa diária só será abonada nos dias em que se tiver verificado a prestação do serviço.

Parágrafo único. Na hipótese deste artigo, deverão ser dispensados os trabalhadores, uma vez concluídos os serviços para que foram admitidos.

**Art. 25 A admissão de operários será feita pelo diretor ou chefe do serviço, dentro das dotações especialmente destinadas ao trabalho a executar, não se aplicando a esse pessoal as exigências do art. 20 e seus parágrafos.** *[isto é, a admissão prescindia de publicação da relação dos contratados no Diário Oficial e de expedição de portaria de contrato, conforme modelo aprovado por Comissão de Padronização]*

42. Segundo o comentário contemporâneo de Themistocles Brandão Cavalcante, à época, Procurador da República no Distrito Federal, na edição de 1938 de sua obra *Instituições de Direito Administrativo Brasileiro*, “(...) o operário distingue-se [dos contratados em sentido lato] não somente pela natureza braçal do serviço, mas ainda pelo seu caráter transitório e a forma de pagamento”<sup>38</sup>.

43. Algum tempo depois, em 1946, o mesmo autor, então Procurador-Geral da República, considerou que o “pessoal para obras”, de que tratava a legislação federal, denotava a categoria de operários, comentando sobre a situação deles em outro livro, intitulado “O Funcionário Público e o seu Regime Jurídico”, do qual destacamos os seguintes excertos (grifos no original)<sup>39</sup>:

**PESSOAL PARA OBRAS**

A lei não os comprehende entre os exanumerários. Podemos também denominá-los de operários – os americanos chamam “*laborers*” – trabalhadores. Foi a expressão usada pelo decreto 871, de 1 de junho de 1936, *in verbis*:

(...) [transcrição parcial do *caput* do art. 24 do Decreto federal nº 871, de 1936, já citado]

A admissão desse pessoal cabe ao chefe do serviço, pelo tempo necessário à execução da obra. Por isso mesmo, o decreto 240 declara que o pessoal para obras não tem direito a nenhuma vantagem ou regalia, além do respectivo salário, pago na base do dia de trabalho efetivamente realizado.

<sup>37</sup> BRASIL. Decreto nº 871, de 1º de junho de 1936. Aprova o regulamento para admissão de contratados nos serviços federais. Disponível em: [http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=871&tipo\\_norma=DEC&data=19360601&link=s](http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=871&tipo_norma=DEC&data=19360601&link=s). Acesso em: 27 maio 2015.

<sup>38</sup> CAVALCANTI, Themistocles Brandão. *Instituições de direito administrativo brasileiro: o estado – autarquias – organização - funções*. 2. ed., v. 2. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1938, p. 646.

<sup>39</sup> CAVALCANTI, T. B. *O funcionário público e o seu regime jurídico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1946, p. 114.

Pode-se dizer que, sob o ponto de vista jurídico, estabelece-se um verdadeiro contrato entre o Estado e o operário, contrato para execução de determinado serviço, e que termina automaticamente, uma vez este realizado.

44. O Decreto-Lei nº 240, de 1938, aclarou o regime jurídico dos contratados de que tratava o Decreto nº 871, de 1936, dividindo-os em quatro categorias: contratados (em sentido restrito), mensalistas, diaristas e tarefeiros; e, apesar de o Decreto nº 871 ter sido por ele revogado, o termo *operário*, como já foi visto, não caiu em desuso, pelo contrário, poderia ser empregado como sinônimo da expressão “pessoal para obras”. Diante disso, vejamos o que o Decreto-Lei nº 240 dispôs no Capítulo destinado a essa categoria específica:

Decreto-Lei federal nº 240, de 1938<sup>40</sup>

**CAPÍTULO VI**

**PESSOAL PARA OBRAS**

Art. 38. Poderá ser admitido pessoal para obras, cujo pagamento correrá à conta da verba de obras.

Parágrafo único. O pessoal assim admitido não será classificado entre os extranumerários, nem ficará sujeito às disposições desta lei que a ele não se referirem de modo expresso.

Art. 39. O chefe do Serviço responsável pela obra poderá admitir pessoal mediante salário diário nunca superior a 30\$000 e os ministros de Estado até o máximo de 60\$000.

§ 1º. O salário diário, fixado no ato de admissão, deverá corresponder ao estabelecido para os extranumerários, em casos análogos de condições e natureza de trabalho.

§ 2º. Poderá ser dispensada a apresentação de documentos, exceto os de comprovação de capacidade profissional, para os de salário diário inferior a, 30\$000.

§ 3º. Não serão abertos assentamentos individuais relativos ao pessoal para obras.

§ 4º. O pessoal para obras não tem direito a nenhuma vantagem ou regalia, além do respectivo salário, pago na base de dia de trabalho efetivamente realizado.

§ 5º. O pessoal para obras estará automaticamente dispensado com a conclusão dos trabalhos para os quais tenha sido admitido, não lhe sendo contado, para nenhum efeito, o tempo em que neles tenha servido, embora seja posteriormente admitido para serviço de natureza permanente.

§ 6º. As cadernetas de ponto, boletim de frequência, ficha financeira e folhas de pagamento serão de modelo privativo, para esse pessoal, devendo o pagamento ser feito ao próprio interessado.

§ 7º. O pessoal para obras não poderá, em hipótese alguma, ser aproveitado, mesmo em caráter transitório, em funções de natureza permanente.

45. Como se vê, na legislação federal, o “pessoal para obras” não se confundia com os funcionários, nem com os extranumerários. Na legislação estadual, o mesmo ocorria com relação a essa categoria cuja expressão equivalia ao termo operário<sup>41</sup>. Em ambas as legislações sobressaíam as características já apontadas: precariedade, transitoriedade e a natureza peculiar das funções. Confiram-se os seguintes dispositivos:

Lei estadual nº 347, de 1948<sup>42 / 43</sup>

<sup>40</sup> BRASIL. Decreto-Lei nº 240, de 4 de fevereiro de 1938. Dispõe sobre o pessoal extranumerário e o pessoal para obras, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-240-4-fevereiro-1938-350721-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 27 maio 2015.

<sup>41</sup> Com efeito, para o art. 1º da Lei estadual nº 347, de 1948, havia, no serviço público, funcionários, extranumerários e pessoal de obras: *Art. 1º - Além dos funcionários civis, ocupantes de cargos criados por lei, poderá haver, no serviço público do Estado, pessoal extranumerário e pessoal de obras.*

<sup>42</sup> MINAS GERAIS. Lei nº 347, de 30 de dezembro de 1948. Dispõe sobre o pessoal extranumerário e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=347&comp=&ano=1948>>. Acesso em: 21 maio 2015.

## CAPÍTULO V

### Do pessoal de Obras

Art. 48 - Nos serviços públicos do Estado poderá também ser admitido pessoal de obras, cujo pagamento correrá por conta da verba própria.

Parágrafo único - O pessoal admitido não será classificado como extranumerário, nem ficará sujeito às disposições desta lei, salvo quanto àquelas que ao mesmo se referirem expressamente.

Art. 49 - O chefe do serviço responsável pela obra, depois de autorizado pelo Secretário de Estado ou Chefe de Departamento Autônomo, poderá admitir pessoal mediante salário diário, fixado de acordo com a natureza do serviço.

Art. 50 - O salário do pessoal de obras será fixado no ato da admissão, consideradas, para tanto, as condições e natureza do trabalho, observada a legislação em vigor.

Parágrafo único - Para a admissão, poderá, a juízo da autoridade competente, ser dispensada a apresentação de documentos.

Art. 51 - Não haverá, no Departamento de Administração, assentamentos individuais relativos ao pessoal de Obras.

Art. 52 - O pessoal de obras gozará dos direitos e garantias assegurados pela legislação do trabalho.

Parágrafo único - O salário será pago em relação aos domingos e feriados, quando o servidor houver trabalhado no dia anterior e no posterior.

Art. 53 - Com a conclusão do trabalho para que tenha sido admitido, ficará automaticamente dispensado o pessoal de obras, não lhe sendo contado, para nenhum efeito, o tempo de serviço, mesmo que, posteriormente, seja admitido para serviço de natureza permanente.

Parágrafo único - O pessoal de obras poderá ser dispensado, a critério da autoridade que o admitiu, mesmo antes da conclusão da obras.

Art. 54 - O pessoal de obras não poderá, enquanto conservar este caráter, ser aproveitado, mesmo transitoriamente, para o desempenho de função diferente.

Art. 55 - Nenhum pagamento poderá ser feito ao pessoal de obras, por conta de crédito impróprio.

46. Deste modo, não causa surpresa a proteção previdenciária que lhes havia proporcionado o Decreto-Lei estadual nº 1.416, de 1945, em face do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais, o qual assegurou aos operários, mas exclusivamente a estes, a cobertura previdenciária mínima, ou seja, aposentadoria e pensão. Tratava-se de minorar o risco social a que estava sujeita essa categoria, em face das características de seu vínculo com a Administração Pública.

47. Esse Regulamento estadual de 1945 veio a ser revogado pela Lei estadual nº 1.195, de 23.12.1954, que dispôs sobre o Estatuto do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais, porém, a situação jurídica dos operários do Estado e dos Municípios manteve-se inalterada, no sentido de que o Instituto continuava a assegurar-lhes os benefícios de **aposentadoria e pensão**, considerava-os contribuintes obrigatórios, e, aos operários municipais, conferia essa cobertura previdenciária desde a data da lei municipal que lhes tornasse obrigatória a contribuição. Tudo isto consta nos seguintes artigos (grifos nossos):

---

<sup>43</sup> Apesar de a Lei estadual nº 347, de 1948, ter sido revogada pela Lei estadual nº 2.532, de 1961, que dispôs sobre a transformação de funções de extranumerários em cargos, os artigos 9º a 15 deste último diploma praticamente reproduziram o regime do “pessoal de obras” da Lei revogada, ou seja, ainda era possível a sua admissão para o serviço público do Estado.

Lei estadual nº 1.195, de 1954 (redação atual)<sup>44</sup>

Art. 2º - O Instituto tem por finalidades:

(...)

h) conceder aposentadoria ao operário do Estado, do Município, dos departamentos autônomos e autarquias.

(Alínea acrescentada pelo art. 1º da Lei nº 1.587, de 15/1/1957)

### **Do contribuinte obrigatório**

Art. 3º - São compulsoriamente inscritos como contribuintes do Instituto, desde que tenham menos de cinquenta anos de idade:

(...)

c) os assalariados e operários, a serviço do Estado;

(...)

e) os funcionários, extranumerários, assalariados e operários dos municípios do Estado, desde a data da lei municipal que lhes torna obrigatória a contribuição;

§ 3º - Mesmo quando se tratar de servidor não estatutário, caberá ao Estado o ônus da aposentadoria, das licenças para tratamento de saúde, gestação, acidente de trabalho, e o pagamento do abono família, nos termos da legislação estadual aplicável, observado o disposto em Regulamento.

(Parágrafo acrescentado pelo art. 20 da Lei nº 7.286, de 3/7/1978.)

Art. 4º - A contribuição obrigatória destina-se a assegurar a realização das finalidades gerais do Instituto, e, entre estas, o direito de pensão à família, por morte do contribuinte; e, em vida deste, sem prejuízo da pensão, o direito de aposentadoria do contribuinte que for operário do Estado ou do Município, ou servidor do Instituto.

Art. 6º - Para o Instituto também contribuirão, mensalmente, o Estado, o Município, a Bolsa de Valores, os departamentos autônomos e as autarquias estaduais integrados em seu regime ou que venham a firmar convênio com o Instituto, na razão de 100% (cem por cento) do total das contribuições descontadas de seus operários, para o fim de aposentadoria e pensão, e na razão de 50% (cinquenta por cento) do total descontado dos funcionários para o fim de pensão.

(Artigo com redação dada pelo art. 1º da Lei nº 1.587, de 15/1/1957.)

## **CAPÍTULO III**

### **Da aposentadoria**

Art. 39 – É assegurado ao operário, a serviço do Estado e dos Municípios, inscrito obrigatoriamente no Instituto (Art. 3º item “e”), o direito a aposentadoria, nos termos da Legislação Federal.

Parágrafo único – Os proventos da aposentadoria não poderão ser inferiores a 70% (setenta por cento) do vencimento, salário ou remuneração sobre o qual for calculada a contribuição do beneficiado.

(Artigo com redação dada pelo art. 2º da Lei nº 2.803, de 11/1/1963.)

Art. 40 - Só terá direito à aposentadoria, por conta do Instituto, o operário que tenha completado o período de carência de 36 (trinta e seis) meses e feito o pagamento de 36 (trinta e seis) contribuições.

Parágrafo único - O aposentado pelo Instituto continuará obrigado à mesma contribuição mensal a que estava sujeito e que será descontada dos proventos da aposentadoria.

Art. 101 - Revogam-se as disposições em contrário, especialmente os Decretos-leis nºs 1.416, de 24 de novembro de 1945 e 1.616, de 8 de janeiro de 1946.

(Artigo com redação dada pelo art. 1º da Lei nº 1.587, de 15/1/1957.)

<sup>44</sup> MINAS GERAIS. Lei nº 1.195, de 23 de dezembro de 1954. Dispõe sobre o estatuto do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=1195&comp=&ano=1954>>. Acesso em: 11 maio 2015.

48. Vimos que a Constituição do Estado de Minas Gerais de 1947 assegurava as garantias e direitos da legislação do trabalho, nomeadamente, aos **operários** do Estado e dos Municípios (art. 120); bem como determinava a inscrição, no Instituto de Previdência estadual, de todos aqueles que exercessem, “mesmo em caráter transitório, e sob qualquer categoria, função pública civil estadual ou municipal” (art. 122).

49. Já a Carta estadual de 1967 não continha essa norma de inscrição compulsória, nem se servia do termo operário, contudo, a nosso ver, ainda aludia à sua expressão equivalente neste artigo: *Art. 124. Aplica-se a legislação trabalhista aos servidores admitidos temporariamente para obras ou contratados para funções de natureza técnica ou especializada.* Com a promulgação da Emenda à Constituição do Estado de Minas Gerais nº 1, de 1970, a referência tornou-se genérica:

EC nº 1, de 1970

Art. 109 - A lei disporá sobre o regime jurídico dos **servidores admitidos em caráter temporário** ou contratados para funções de natureza técnica especializada.

50. O termo operário viria a ter novamente curso na Lei nº 9.380, de 18.12.1986, que dispôs sobre o Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais - IPSEMG. E isto ocorreu com vistas a assegurar o regime previsto na Lei estadual nº 1.195, de 1954, para aquela categoria de servidores, conforme este dispositivo:

Art. 61 - Aos atuais contribuintes **operários**, inscritos na forma do artigo 3º, alíneas "c" e "e", da Lei nº 1.195, de 23 de dezembro de 1954, fica assegurado o direito aos benefícios de auxílio-doença e **aposentadoria**, nos termos e condições que forem estabelecidos pelo Conselho Diretor, com base em estudo técnico-atuarial.

51. A ressalva da norma *supra* era necessária, porque, com a reformulação do IPSEMG, operada pela Lei nº 9.380, de 1986, ficava explícito que esse Instituto:

(a) teria os servidores estaduais como beneficiários, mediante filiação compulsória<sup>45</sup>;

(b) acolheria os servidores investidos em função pública municipal, mediante convênio de filiação previdenciária, autorizado por lei municipal<sup>46</sup>;

(c) não se responsabilizaria pela concessão de aposentadoria, que ficaria a cargo das “entidades empregadoras” (isto é, entes políticos ou entidades estatais)<sup>47</sup>, e a estas caberia promover a inscrição dos segurados junto ao IPSEMG<sup>48</sup>;

---

<sup>45</sup> Art. 2º - São beneficiários do IPSEMG:

(...)

I - compulsoriamente, na qualidade de segurados, desde que tenham menos de sessenta (60) anos de idade, à data da filiação, todos aqueles que exerçam função pública civil estadual, assim discriminados:

(...)

<sup>46</sup> Art. 2º - (...):

§ 2º - Mediante convênio autorizado por lei municipal, obedecido o limite de idade constante no inciso I deste artigo, sob as condições fixadas pelo Conselho Diretor, serão filiados ao IPSEMG os Prefeitos e os servidores investidos em função pública municipal.

(...).

<sup>47</sup> Art. 3º - Cabe à entidade empregadora, nos termos da legislação aplicável, o ônus da aposentadoria, das licenças para tratamento de saúde, gestação e acidente de trabalho, e do abono de família.

Art. 14 - Para os efeitos desta Lei, consideram-se entidades empregadoras o Estado, compreendendo os órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, os órgãos autônomos, observado o disposto no § 2º do artigo 2º, desta Lei.

<sup>48</sup> Art. 11 - A entidade empregadora promoverá a inscrição de seus servidores no IPSEMG, como segurados.

(d) ficaria responsável pela concessão de pensão aos segurados, quando filiados antes do limite de idade de 60 anos<sup>49</sup>.

52. Acresce que o art. 59 da Lei estadual nº 9.380, de 1986, prescreveu a reformulação da legislação municipal para o Município que, nessa época, já tivesse servidores filiados ao IPSEMG, nestes termos:

Art. 59 - O Município que atualmente tenha servidores filiados ao IPSEMG deverá promover, no prazo de seis (6) meses, a **adaptação da respectiva lei municipal** referida no artigo 3º, alínea "e", da Lei nº 1.195, de 23 de dezembro de 1954, ao disposto em Regulamento da presente Lei.

53. A adaptação de que tratou a norma supracitada acabou por ser uma condição para a prestação do benefício, considerando que não haveria mais a inscrição compulsória do servidor municipal como contribuinte do IPSEMG (para a lei municipal que antes o previra), e sim filiação decorrente de convênio autorizado por lei municipal. Ademais, o art. 280 do Decreto estadual nº 26.562, de 19.2.1987, que aprovou o Estatuto do IPSEMG, regulamentando a Lei nº 9.380, além de reproduzir a mencionada regra, também dispôs que não seria celebrado convênio com o Município que não a cumprisse.

54. Nesse contexto, cabe ressaltar que o art. 61 da Lei nº 9.380, citado anteriormente, conservou, no regime novo, o direito à aposentadoria, a cargo do IPSEMG, em relação aos operários do Estado e dos Municípios **inscritos** nesse Instituto **até 18.12.1986**.

55. É preciso atentar na consequência dessa regra jurídica. Com efeito, a partir da edição da Lei nº 9.380, de 1986, haveria duas categorias de segurados do IPSEMG, na condição de operário: a do já inscrito no IPSEMG até 18.12.1986, que continuaria a fazer jus à aposentadoria e pensão; e a do inscrito após essa data, a quem o IPSEMG asseguraria somente a pensão.

---

Parágrafo único - A entidade empregadora que não promover a inscrição de seu servidor dentro do prazo de trinta (30) dias contados da nomeação ou do contrato, responderá por qualquer prestação previdenciária a que o servidor e seus dependentes tenham direito.

<sup>49</sup> Art. 2º - São beneficiários do IPSEMG:

(...)

§ 5º - A inscrição na categoria de segurado, quando feita após o limite de idade de sessenta (60) anos, somente garantirá ao inscrito, quando deixar o serviço público, ou, por sua morte, aos respectivos dependentes, o direito a um pecúlio especial.

(...).

Art. 18 - São benefícios e serviços:

I - quanto aos segurados:

- a) auxílio-natalidade;
- b) assistência financeira e habitacional.

II - quanto aos dependentes:

- a) (Revogada pelo art. 23 da Lei nº 18.682, de 28/12/2009.)

Dispositivo revogado:

- “a) pecúlio;”
- b) pensão;
- c) auxílio-reclusão;
- d) auxílio-funeral.

III - quanto aos beneficiários em geral:

- a) assistência médica e farmacêutica;
- b) assistência odontológica;
- c) assistência complementar;
- d) pecúlio especial.

Parágrafo único. (...).



56. A referência do art. 61 da Lei nº 9.380 “*Aos atuais contribuintes operários, inscritos na forma do artigo 3º, alíneas "c" e "e", da Lei nº 1.195, de 23 de dezembro de 1954, (...)*” possibilita essa interpretação. Sem dúvida, tempos depois, essa norma jurídica foi mais bem redigida com a edição da Lei Complementar estadual nº 121, de 29.12.2011, que acrescentou a alínea *c* ao inciso I do art. 39 da Lei Complementar estadual nº 64, de 25.3.2002, com este teor:

Lei Complementar estadual nº 64, de 2002 (na redação dada pela LC 121/2011)<sup>50</sup>

Art. 39 - Compete ao Estado, por meio do FUNFIP, assegurar:

**I – os benefícios de aposentadoria:**

...

c) aos **operários dos Municípios** e de entidades municipais da administração indireta previstos na alínea “h” do art. 2º da Lei nº 1.195, de 23 de dezembro de 1954, **inseritos até 18 de dezembro de 1986**;

(...).

[a alínea *h*, objeto da remissão acima, refere-se a: “operário do Estado, do Município, dos departamentos autônomos e autarquias”]

57. A Lei Complementar estadual nº 121, de 2011, também acrescentou a alínea *c* ao inciso II do art. 39 da Lei Complementar estadual nº 64, de 25.3.2002, quanto ao benefício de pensão por morte assegurado ao dependente do segurado municipal, com este texto:

Lei Complementar estadual nº 64, de 2002 (na redação dada pela LC 121/2011)

Art. 39 - Compete ao Estado, por meio do FUNFIP, assegurar:

...

**II - os benefícios de pensão por morte:**

...

c) aos **dependentes do segurado de Municípios** e entidades municipais da administração indireta, **quando o fato gerador do direito previsto neste inciso tiver ocorrido até 31 de dezembro de 2003**.

(...).

58. Esse art. 39 da Lei Complementar nº 64, de 2002, evidencia que os convênios entre o IPSEMG e os Municípios vigoraram até 31.12.2003. Contudo, somente foi permitida a execução dos instrumentos celebrados até a data de publicação dessa Lei Complementar estadual, conforme a redação originária de seu art. 86:

Lei Complementar estadual nº 64, de 2002

*Redação Originária*

Art. 86 – Fica vedada a celebração de convênio, consórcio ou outra forma de associação para a concessão de benefícios previdenciários entre o Estado, suas autarquias e fundações e os municípios.

§ 1º – Ficam mantidos, nos termos do regulamento, os benefícios já concedidos em decorrência de convênio, consórcio ou outra forma de associação.

§ 2º – **Ficam mantidos os convênios, consórcios ou outras formas de associação para a concessão de benefícios previdenciários entre o Estado, suas autarquias e fundações e os municípios, celebrados até a data da publicação desta lei complementar.**

<sup>50</sup> MINAS GERAIS. Lei Complementar nº 64, de 25 de março de 2002. Institui o Regime Próprio de Previdência e Assistência Social dos servidores públicos do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LCP&num=64&comp=&ano=2002>>. Acesso em: 12 maio 2015.

59. Já na nova redação dada a este artigo 86, pela Lei Complementar nº 70, de 30.7.2003, o legislador estadual reconhece que a vedação de celebração de convênios decorre da Lei Federal nº 9.717, de 27.11.1998, e determina o encontro de contas entre os convenentes para o custeio dos benefícios cujos requisitos foram implementados após esta data<sup>51</sup>. Vejamos a redação atual:

Lei Complementar estadual nº 64, de 2002

*Redação Atual (dada pela Lei Complementar nº 70, de 30.7.2003)*

Art. 86 - **Fica vedada a celebração de convênio**, consórcio ou outra forma de associação para a concessão de benefícios previdenciários entre o Estado, suas autarquias e fundações e os municípios, nos termos da Lei Federal nº 9.717, de 27 de novembro de 1998.

**Parágrafo único. Os benefícios previdenciários dos servidores municipais cujos requisitos necessários a sua concessão tenham sido implementados após 27 de novembro de 1998 deverão ser custeados pelo Regime Próprio de Previdência, mediante acordo de encontro de contas a ser promovido entre o Tesouro do Estado, o IPSEMG e os municípios, nos termos do regulamento.**

60. É certo que o inciso V do art. 1º da Lei 9.717, de 1998, vedou o pagamento de benefícios mediante convênios ou consórcios entre Estados, entre Estados e Municípios e entre Municípios. Note-se, contudo, que essa Lei nacional não estatui a descaracterização de RPPS como consequência jurídica para o descumprimento dessa norma. Na verdade, da inobservância da Lei nº 9.717 poderão advir-lhes, e apenas a partir de 1º de julho de 1999, os seguintes efeitos:

Lei nº 9.717, de 1998

Art. 7º O descumprimento do disposto nesta Lei pelos Estados, Distrito Federal e Municípios e pelos respectivos fundos, implicará, a partir de 1º de julho de 1999:

I - suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União;

II - impedimento para celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União;

III - suspensão de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais;

IV - suspensão do pagamento dos valores devidos pelo Regime Geral de Previdência Social em razão da Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999.

61. Isso significa que estiveram irregulares os Regimes Próprios do Estado de Minas Gerais e dos Municípios a ele conveniados entre 1º de julho de 1999 e 31 de dezembro de 2003, pelo critério antes referido (inciso V do art. 1º da Lei 9.717). Neste ponto, a autonomia de Estados e Municípios foi de encontro a uma norma de ordenação nacional, cujas consequências são exclusivamente as previstas na Lei Federal nº 9.717. Em outras palavras, a violação não implica negar vigência ao RPPS de tais entes, posto que em situação irregular.

62. Assim, os antigos funcionários municipais, atualmente, servidores públicos civis titulares de cargo efetivo, dos Municípios de Minas Gerais que mantinham convênio de

<sup>51</sup> Considerando que era vedado o pagamento de benefício mediante convênio, após 27.11.1998, houve situação irregular do regime próprio neste ponto, em face da regra do § 2º do art. 24 da Portaria MPS nº 402, de 10.12.2008, que dispôs sobre a assunção integral dos benefícios pelo RPPS:

Art. 24. É vedado o pagamento de benefícios previdenciários mediante convênio, consórcio ou outra forma de associação entre Estados, entre Estados e Municípios e entre Municípios, desde 27 de novembro de 1998.

§ 1º (...). § 2º O RPPS deve assumir integralmente os benefícios cujos requisitos necessários a sua concessão tenham sido implementados após 27 de novembro de 1998.

filiação previdenciária com o IPSEMG, para efeito dos benefícios de família, estariam vinculados a RPPS se o Município lhes garantisse a aposentadoria. Isso porque haveria a cobertura previdenciária mínima: aposentadoria e pensão. Essa mesma hipótese vale para os extranumerários com essa cobertura mínima alcançada mediante convênio. Quanto aos operários, a filiação a RPPS dependeria de estarem inscritos no Instituto estadual até **18 de dezembro de 1986**, porque nesta hipótese **o IPSEMG lhes assegurou os benefícios de aposentadoria e pensão**.

63. No entanto, há de se considerar que a data limite de 31.12.2003 somente se aplica ao titular de cargo efetivo municipal filiado a RPPS, com cobertura previdenciária mínima assegurada mediante convênio do Município com o IPSEMG, mas não quando se tratar de servidor extranumerário e pessoal de obras.

64. A razão é que aquela antiga classificação de servidores em categorias de extranumerários e pessoal para obras (operário) evoluiria para o gênero comum do servidor contratado para emprego público. Como eles equivalem ao atual empregado público, aqueles servidores não poderiam estar filiados a RPPS após a Emenda Constitucional nº 20, de 15.12.1998, que acresceu o § 13 ao art. 40 da Constituição, haja vista que essa norma prescreve a sua filiação obrigatória ao RGPS, nestes termos:

Art. 40, § 13, da CF de 1988

§ 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.

65. Por conseguinte, mesmo para o “pessoal de obra” inscrito no IPSEMG até 18.12.1986, esse que se denominou operário não pode ser considerado filiado ao RPPS após a data de 15.12.1998.

66. Em síntese, o modelo de RPPS **operado mediante convênio de filiação previdenciária** entre os Municípios do Estado de Minas Gerais e o IPSEMG, fundado na cobertura previdenciária mínima, com os benefícios de aposentadoria e pensão, abrange os seguintes servidores:

**(I) no regime misto:**

a) os antigos funcionários municipais, atuais servidores titulares de cargo efetivo dos Municípios, com aposentadoria por estes assegurada, e pensão pelo IPSEMG, com filiação até a data limite de 31.12.2003;

b) o antigo servidor extranumerário, atualmente denominado empregado público, desde que a aposentadoria tenha sido assegurada pelo Município, e a pensão pelo IPSEMG, com filiação até a data limite de 15.12.1998.

**(II) no regime indireto:** exclusivamente os operários inscritos no IPSEMG até 18.12.1986, com ambos, aposentadoria e pensão, assegurados por esse Instituto, sendo considerados filiados a RPPS até 15.12.1998, porque o seu vínculo equivale ao do empregado público.

**III – A Responsabilidade pela Emissão de Certidão de Tempo de Contribuição – CTC, no Período em que o Servidor Municipal esteve inscrito no IPSEMG**

67. Considerando o modelo de RPPS **operado mediante convênio de filiação previdenciária** entre os Municípios do Estado de Minas Gerais e o IPSEMG, a

responsabilidade pela certificação do tempo de contribuição para o regime próprio deve ser atribuída, a nosso ver, a quem assegurou o benefício programável da aposentadoria. Observe-se que a emissão de CTC tem em vista operacionalizar, entre os diversos regimes de previdência social, o direito constitucional à contagem recíproca de tempo de contribuição, **para efeito de aposentadoria**:

Constituição Federal de 1988 (art. 201, § 9º)

§ 9º Para efeito de aposentadoria, é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos regimes de previdência social se compensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei.

68. A data de concessão do benefício de risco da pensão por morte não pode ser prevista, de modo que a extinção do vínculo previdenciário extingue igualmente a obrigação de garantir essa prestação, como na hipótese de extinção do convênio, salvo se o segurado estiver em gozo de aposentadoria ou com direito adquirido a este benefício<sup>52</sup>.

69. Já a elegibilidade ao benefício de aposentadoria depende, entre outros requisitos, do tempo de contribuição acumulado pelo segurado em seu patrimônio previdenciário. Em nosso entendimento, quando o regime previdenciário de origem não certifica esse tempo de contribuição acaba por incorrer em enriquecimento sem causa.

70. É preciso atentar no fato de o INSS eximir-se da responsabilidade pela emissão de Certidão de Tempo de Contribuição, quando se trata do antigo regime especial de contribuição previsto no parágrafo único do art. 3º da LOPS, na redação dada pela Lei nº 6.887, de 1980. Esse regime era misto, porquanto o INSS não assegurava aposentadoria, mas sim a pensão, enquanto o Estado ou Município tinha a seu cargo o primeiro benefício, programável. Veja-se a regra que consta na sua Instrução Normativa nº 77, de 21.1.2015:

IN INSS nº 77, de 2015

Art. 446. O período de trabalho exercido sob o Regime Especial de que trata o parágrafo único do art. 3º da Lei nº 3.807, de 1960, não será passível de CTC no RGPS, considerando que não atende o disposto no art. 126 do RPS.

71. **Pode-se dizer, então, que a responsabilidade do IPSEMG pela emissão de CTC, para os períodos abrangidos por convênio com os Municípios do Estado de Minas Gerais, se atém à filiação previdenciária a RPPS operada mediante regime indireto**, ou seja, exclusivamente em relação aos operários inscritos no IPSEMG até 18.12.1986, com ambos, aposentadoria e pensão, assegurados por esse Instituto, cuja filiação ao RPPS é considerada válida até 15.12.1998.

72. Deste modo, a responsabilidade pela emissão de CTC, na cobertura previdenciária mínima pelo **regime misto**, mediante convênio com o IPSEMG, não é desse Instituto, já que não assegurava aposentadoria em tal regime de filiação previdenciária, mas somente a pensão. No caso, a responsabilidade é do Município convenente, em se tratando de RPPS de origem, na situação em que garantiu a concessão do benefício de aposentadoria.

73. Vejamos o seguinte quadro, que resume as nossas conclusões sobre a responsabilidade pela emissão de CTC, **para os períodos abrangidos por convênio do IPSEMG com os Municípios do Estado de Minas Gerais**:

<sup>52</sup> Veja-se a norma do § 1º do art. 24 da Portaria MPS nº 402, de 10.12.2008:

Art. 24. (...) § 1º Os convênios, consórcios ou outra forma de associação, existentes em 27 de novembro de 1998, devem garantir integralmente o pagamento dos benefícios já concedidos, daqueles cujos requisitos necessários a sua concessão foram implementados até aquela data, bem como os deles decorrentes. (...).

	RPPS - Regime Misto	RPPS - Regime Indireto	Responsabilidade pela Emissão de CTC	Período
Funcionário / Servidor Público Titular de Cargo Efetivo	Pensão (IPSEMG) Aposentadoria (Município)	–	Município	Período da Inscrição Regular no IPSEMG, até a Data Limite de 31.12.2003
Extranumerário / Empregado Público	Pensão (IPSEMG) Aposentadoria (Município)	–	Município	Período da Inscrição Regular no IPSEMG, até a Data Limite de 15.12.1998
Operário (ou Pessoal de Obra), inscrito até 18.12.1986		Pensão e Aposentadoria (IPSEMG)	IPSEMG	Período da Inscrição Regular no IPSEMG, até a Data Limite de 15.12.1998
Operário (ou pessoal de Obra), inscrito após 18.12.1986	Pensão (IPSEMG) Aposentadoria (Município)		Município	Período da Inscrição Regular no IPSEMG, até a Data Limite de 15.12.1998

**Premissas:** (1) RPPS operado mediante convênio de filiação previdenciária entre o Município do Estado de Minas Gerais e o IPSEMG; (2) o segurado faz jus à cobertura previdenciária mínima no RPPS, isto é, aposentadoria e pensão, com aposentadoria assegurada pelos cofres do Estado (IPSEMG) ou do Município conveniente.

74. Essa responsabilidade pela emissão de CTC é inerente à condição de regime de origem, na compensação previdenciária regulamentada pela Lei nº 9.796, de 5.5.1999, já que a responsabilidade pela concessão e pagamento do benefício será do regime instituidor, mediante o cômputo do tempo de contribuição naquele regime ao qual o segurado ou servidor esteve vinculado:

Lei nº 9.796, de 1999

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I - regime de origem: o regime previdenciário ao qual o segurado ou servidor público esteve vinculado sem que dele receba aposentadoria ou tenha gerado pensão para seus dependentes;

II - regime instituidor: o regime previdenciário responsável pela concessão e pagamento de benefício de aposentadoria ou pensão dela decorrente a segurado ou servidor público ou a seus dependentes com cômputo de tempo de contribuição no âmbito do regime de origem.

(...).

75. Portanto, na situação de regime de origem, o IPSEMG será devedor do regime instituidor (RGPS ou RPPS) a título de compensação previdenciária referente ao tempo de contribuição utilizado no cômputo do tempo total da aposentadoria<sup>53</sup>.

<sup>53</sup> Não queremos, com isso, afirmar que a compensação financeira se restringirá à aposentadoria. Com efeito, a regulamentação da compensação previdenciária abrange o pagamento de pensão, quando precedida de aposentadoria. Vejam-se o art. 4º do Decreto nº 3.112, de 6.7.1999, e o art. 456 da recente Instrução Normativa do INSS nº 77, de 21.1.2015:

**Decreto nº 3.112, de 1999**

Art. 4º Aplica-se o disposto neste Decreto somente para os benefícios de aposentadoria e de pensão dela decorrente concedidos a partir de 05 de outubro de 1988, excluída a aposentadoria por invalidez decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificada em lei e a pensão dela decorrente.

**Instrução Normativa INSS nº 77, de 2015**

Art. 456. Aplica-se a compensação previdenciária, nos termos do Decreto nº 3.112, de 06 de julho de 1999, somente para os benefícios de aposentadoria e pensão, dela decorrente, concedidos a partir de 05 de outubro de 1988, assim discriminados:



76. Quanto à legitimidade para a expedição de CTC, no regime indireto que antes mencionamos, parece-nos que é do IPSEMG, como unidade gestora do RPPS<sup>54/55</sup>, e não do Estado de Minas Gerais. De fato, o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais tem atribuído a responsabilidade pela emissão de CTC à Autarquia, e não ao Estado, conforme estes precedentes<sup>56</sup>.

**Processo: Apelação Cível 1.0024.10.102901-5/001**

Relator(a): Des.(a) Teresa Cristina da Cunha Peixoto

Data de Julgamento: 07/03/2013

Data da publicação da súmula: 14/03/2013

Ementa:

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO ORDINÁRIA - ESTADO DE MINAS GERAIS - ILEGITIMIDADE PASSIVA - IMPUGNAÇÃO - AUSÊNCIA - IPSEMG - CERTIDÃO DE TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO - OBRIGAÇÃO - LEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM - PROCEDÊNCIA DO PEDIDO - REFORMA DA SENTENÇA.

1. Não tendo a recorrente impugnado as razões que embasaram o reconhecimento da ilegitimidade passiva quanto ao Estado de Minas Gerais, a sentença deverá ser mantida, nesse aspecto, concluindo-se, ainda, pela ausência de prejuízo ao Estado de Minas Gerais quanto a não renovação do prazo para apresentação das contrarrazões.  
2. Tendo a autora demonstrado nos autos que as contribuições previdenciárias descontadas de sua remuneração, no período de 12.04.1983 até 15.06.1997, conforme Certidão de Contagem de Tempo fornecida pelo ente Municipal, foram vertidas ao Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais, faz jus ao fornecimento, pela autarquia estadual, da Certidão de Tempo de Contribuição, afastando-se, assim, a ilegitimidade passiva do Ipsemg.  
3. Recurso provido.

**Processo: Apelação Cível/ Reex. Necessário 1.0024.10.039527-6/004**

Data de Julgamento: 20/05/2014

Data da publicação da súmula: 28/05/2014

---

a) aposentadoria por invalidez, quando não decorrente de acidente de trabalho;

b) aposentadoria por idade;

c) aposentadoria por tempo de serviço/contribuição; e

d) **pensões precedidas das aposentadorias citadas nas alíneas "a" a "c" deste artigo.**

§ 1º Nos termos do art. 4º do Decreto nº 3.112, de 1999, está excluída da alínea "a" a aposentadoria por invalidez decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificada em Lei nº 8.213, de 1991, e a pensão dela decorrente.  
(...).

<sup>54</sup> Cabendo, excepcionalmente, a sua homologação, quando emitida pelo órgão de origem do servidor, conforme o art. 2º da Portaria MPS nº 154, de 15.5.2008.

<sup>55</sup> De acordo com o art. 39, I e II, da LC nº 64, de 2002, **os benefícios de aposentadoria** (inclusive a dos operários dos Municípios, consoante a alínea c do inciso I) e **de pensão** são assegurados por meio do Fundo Financeiro de Previdência – **FUNFIP**, cujo administrador e gestor é o IPSEMG, conforme o art. 1º, § 1º, da LC nº 77, de 13.1.2004, c/c o art. 6º, I, da LC nº 91, de 19.1.2006. A Unidade de Gestão Previdenciária Integrada – **Ugeprevi** do RPPS do Estado de MG trata-se de “unidade programática para escrituração” dos recursos das contribuições destinadas ao FUNFIP, conforme art. 1º da LC nº 100, de 5.11.2007. Segundo o art. 2º do Decreto nº 46.417, de 30.12.2013, o IPSEMG é o gestor do RPPS, responsável pela formulação de políticas, normatização, coordenação e execução de atividades relativas à concessão de benefícios, além das diretrizes gerais de gestão, investimento e alocação de recursos próprios e dos fundos vinculados provenientes das contribuições do segurado, do Estado e de outras estabelecidas na legislação vigente. Inclusive essa autarquia estadual responde pela coordenação da compensação previdenciária de que trata a Lei Federal nº 9.796, de 1999. Ademais, a Secretaria Executiva da Ugeprevi integra a Diretoria de Previdência do IPSEMG, conforme o art. 3º, III, g, nº 3, do Decreto nº 46.417, de 2013.

<sup>56</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <<http://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/formEspelhoAcordao.do>>. Acesso em: 1º jun 2015.

Ementa:

EMENTA: REEXAME NECESSÁRIO/APELAÇÃO CÍVEL - ADMINISTRATIVO - MUNICÍPIO DE JANUÁRIA - CONVÊNIO ENTRE O MUNICÍPIO E O IPSEMG - LEI MUNICIPAL Nº 756/71 - CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA - RECOLHIMENTO DESTINADO À AUTARQUIA ESTADUAL - EXPEDIÇÃO DE CERTIDÃO DE TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO - POSSIBILIDADE - SENTENÇA MANTIDA. - Restando demonstrado ter sido o Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais, em razão de convênio firmado com o Município de Januária, destinatário final das contribuições descontadas pela Municipalidade na remuneração do autor, é a autarquia competente para a expedição da Certidão de Tempo de Contribuição pretendida (Precedentes deste TJMG).

77. Não obstante, cabe anotar que, em consulta ao inteiro teor das decisões transcritas acima, não pudemos precisar qual prestação era efetivamente assegurada ao servidor do Município, pelo IPSEMG, na situação concreta: se apenas a pensão; ou ambas, aposentadoria e pensão.

**IV - Se caberia revisar o Memorando-Circular nº 17/DIRBEN, de 2012, e o Parecer nº 7/2012/CGNAL/DRPSP/SPPS/MPS**

78. O Memorando-Circular nº 17/DIRBEN, de 2012, foi redigido com base no Parecer nº 7/2012 deste Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público. A orientação contida nesses atos conflita com a tese que expomos presentemente.

79. Aqueles atos aduzem que a garantia do pagamento dos benefícios de aposentadoria aos operários e de pensão, aos demais segurados, foi mantida até a publicação da LC estadual nº 64, de 25.3.2002, quando a celebração de convênio, consórcio ou outra forma de associação para a concessão de benefício foi vedada, com fulcro na Lei Federal nº 9.717, de 1998. Daí o fundamento de que caberia ao IPSEMG a emissão/homologação de CTC relativamente aos operários a ele vinculados, até 25.3.2002.

80. Somos de opinião que os operários dos Municípios do Estado de Minas Gerais, mas, como vimos anteriormente, somente os operários inscritos no IPSEMG até 18.12.1986, cuja cobertura previdenciária mínima (aposentadoria e pensão) era assegurada por essa Autarquia, no regime indireto de operação do RPPS, deverão ter o seu tempo de contribuição certificado por CTC expedida pelo IPSEMG, ou por este homologada, para o período de sua inscrição regular nesse Instituto, até a data limite de 15.12.1998.

81. Quanto aos demais servidores municipais, consideramos que a filiação válida a RPPS, com cobertura previdenciária mínima assegurada mediante convênio do Município com o IPSEMG, no regime misto de operação do RPPS, em que a aposentadoria é garantida pelo Município e a pensão, pelo Instituto estadual, se aplica: (a) ao titular de cargo efetivo municipal (antigo funcionário público) até a data limite de 31.12.2003; e (b) ao empregado público (antigo extranumerário, ou como operário inscrito após 18.12.1986) até a data de 15.12.1998. Acrescemos que, no regime misto, a responsabilidade pela emissão de CTC é do Município conveniente, em se tratando de RPPS de origem, na situação em que garantiu a concessão do benefício de aposentadoria.

82. Assim sendo, sugerimos a revisão dos referidos atos nestes pontos específicos.

**Conclusões**

83. Somente seria possível cogitar de Regime Próprio de Previdência Social para os **servidores dos Municípios do Estado de Minas Gerais**, quando lhes fossem asseguradas ambas estas prestações: aposentadoria e pensão, como cobertura previdenciária

mínima, conforme a legislação então em vigor, quer de forma **direta**, pelo Município, **indireta**, mediante convênio com o IPSEMG, ou **mista**, neste último caso, com aposentadoria assegurada pelos cofres do Município e a pensão pelo IPSEMG (ou ainda pela Previdência Social Urbana do INPS, mediante regime especial de contribuição).

84. A responsabilidade do IPSEMG pela emissão de CTC, para os períodos abrangidos por convênio com os Municípios do Estado de Minas Gerais, se atém à filiação previdenciária a RPPS operada mediante regime indireto, ou seja, com ambos os benefícios (aposentadoria e pensão) assegurados por essa Autarquia, o que ocorreu exclusivamente em relação aos **operários inscritos no IPSEMG até 18.12.1986**, cuja filiação ao RPPS é considerada válida até a data limite de 15.12.1998.

85. Deste modo, a responsabilidade pela emissão de CTC, na cobertura previdenciária mínima pelo regime misto, mediante convênio com o IPSEMG, não é desse Instituto, já que não assegurava aposentadoria em tal regime de filiação previdenciária, mas somente a pensão. No caso, a responsabilidade é do Município convenente, em se tratando de RPPS de origem que garantiu a concessão do benefício de aposentadoria: **(a)** ao titular de cargo efetivo municipal (antigo funcionário público), até a data limite de 31.12.2003, a teor da legislação estadual (que garantiu a pensão), não obstante a situação de irregularidade; e **(b)** ao empregado público (antigo extranumerário, ou como operário inscrito após 18.12.1986), até a data de 15.12.1998.

86. Considerando que a Coordenação-Geral de Matéria de Benefícios da PFE-INSS solicitou a nossa manifestação (Nota nº 816/2013/DIVCONS/CGMBEN/PFE-INSS/PGF/AGU), sugerimos a revisão do Memorando-Circular nº 17/DIRBEN, de 2012, e do Parecer nº 7/2012 deste Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público, na parte em que conflitam com a tese exposta presentemente.

87. Por fim, sugere-se que a matéria seja submetida ao parecer da Consultoria Jurídica da Pasta, haja vista a sua relevância para os regimes previdenciários geral e próprio, e para que possa exercer a coordenação dos órgãos jurídicos do INSS, na forma dos incisos II e III do art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 10.2.1993, em relação às manifestações jurídicas a que aludimos no relatório deste Parecer, se assim entender de direito.

À consideração da Senhora Coordenadora de Normatização.

**MÁRIO CABUS MOREIRA**  
Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil  
Em exercício na SPPS/MPS

---

Ciente e de Acordo.  
À consideração do Senhor Coordenador-Geral.

**MARINA ANDRADE PIRES SOUSA**  
Coordenadora de Normatização

**COORDENAÇÃO-GERAL DE NORMATIZAÇÃO E ACOMPANHAMENTO  
LEGAL, em /6/2015.**

Ciente e de Acordo.  
Ao Senhor Diretor do Departamento.

**LEONARDO DA SILVA MOTTA**  
Coordenador-Geral de Normatização  
e Acompanhamento Legal

---

**DEPARTAMENTO DOS REGIMES DE PREVIDÊNCIA NO SERVIÇO PÚBLICO,  
em /6/2015.**

Ciente e de Acordo.  
Ao Senhor Secretário da SPPS.

**NARLON GUTIERRE NOGUEIRA**  
Diretor do Departamento dos Regimes  
de Previdência no Serviço Público

---

**GABINETE DA SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL -  
SPPS, em /6/2015.**

Ciente.  
À Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Previdência Social.

**BENEDITO ADALBERTO BRUNCA**  
Secretário de Políticas de Previdência Social