



Prefeitura Municipal de Porto Alegre
Departamento Municipal de Previdência dos Servidores Públicos
do Município de Porto Alegre - PREVIMPA

PARECER Nº 001/2008

REQUERENTE: DIVISÃO PREVIDENCIÁRIA

PROCESSO Nº 001.03674.08.4

ASSUNTO: Definição do significado da expressão "tempo de carreira" no âmbito do PREVIMPA, no que diz respeito à opção de aposentadoria pelas regras de transição da EC 41/03.

EMENTA: Tempo de carreira. Opção de aposentadoria pelas regras de transição da EC 41/03. Aproveitamento de tempo de carreira de entes distintos. Impossibilidade. Aplicação do princípio da divisão das funções do Estado. Autonomia político-administrativa dos entes federados. Repartição constitucional de competências.

Versa o presente expediente sobre a solicitação de análise oriunda da Divisão Previdenciária (DVP), face ao recurso interposto contra decisão administrativa proferida no processo nº 001.014832.08.9 que, por meio da Informação 046/2008 da UCRA, indeferiu o requerimento de aposentadoria voluntária do recorrente, por falta de amparo legal.

Aduz, em sua irresignação, a necessidade de dirimir a confusão interna existente no PREVIMPA a respeito dos conceitos de cargo e de carreira insertos na Informação nº 193/2005 dessa ASSEJUR.

Faz considerações conceituais sustentando ser inconstitucional a exigência de dez anos de carreira no Ente Municipal, visto que possui trinta anos de carreira docente, advertindo ser inconstitucional a Informação nº 193/2005 dessa ASSEJUR.

Juntou nas fls. 12/26 decisões do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul que entende ampararem a tese que defende.

É o relatório.

Para o fim de evitar-se tautologia cumpre determinar-se o objeto da celeuma, visto que não há divergência aparente entre os conceitos de cargo,



Prefeitura Municipal de Porto Alegre
Departamento Municipal de Previdência dos Servidores Públicos
do Município de Porto Alegre - PREVIMPA

carreira e serviço público expressos na Informação nº 193/2005 dessa ASSEJUR, na fundamentação do recurso do requerente e nas decisões juntadas por ele aos autos.

Ao que tudo indica, o cerne da questão reside na definição do que seja tempo de carreira para jubilação voluntária por tempo de contribuição com proventos integrais e paridade, nos moldes da norma constitucional de regência e para o caso específico do requerente, visto que ele iniciou o exercício do cargo de professor no Município de Porto Alegre, em 10/01/2003, e requereu o seu jubramento pelas regras do art. 6º, da EC 41/03.

A Constituição Federal, tratando de aposentadoria voluntária dos servidores públicos, disciplinou a matéria no seu art. 40, §§ 1º, inc. III, "a" e 5º, *in verbis*:

*Art. 40. Aos servidores **titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios**, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.*
(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

§ 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma dos §§ 3º e 17: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

(...)

III - voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, observadas as seguintes condições: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

a) sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)



Prefeitura Municipal de Porto Alegre
Departamento Municipal de Previdência dos Servidores Públicos
do Município de Porto Alegre - PREVIMPA

(...)

5º - Os requisitos de idade e de tempo de contribuição serão reduzidos em cinco anos, em relação ao disposto no § 1º, III, "a", para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.
[\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98\)](#) Grifei.

Por sua vez, a EC 41/03 ofereceu, por meio de regra de transição, mais uma opção de jubilação, desde que atendidos requisitos específicos, *in verbis*:

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

I - sessenta anos de idade, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade, se mulher;

II - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;

III - vinte anos de efetivo exercício no serviço público; e

IV - **dez anos de carreira** e cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria.

~~Parágrafo único. Os proventos das aposentadorias concedidas conforme este artigo serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, na forma da lei, observado o disposto no [art. 37, XI, da](#)~~



Prefeitura Municipal de Porto Alegre
Departamento Municipal de Previdência dos Servidores Públicos
do Município de Porto Alegre - PREVIMPA

[Constituição Federal](#). [\(Revogado pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005\)](#) Grifei.

Entende o requerente, na linha dos precedentes que colaciona, que tempo de carreira não significa tempo de serviço prestado no Município, sustentando que *"...Como a norma constitucional não faz referência específica à carreira em que o último cargo está inserido, nascendo, assim, de forma legítima, as condições de possibilidade para que o tempo de carreira seja somado de carreiras diferentes, e até mesmo oriundo de entes federados distintos..."* (fl. 06); *"...a norma constitucional não faz referência específica àquela carreira em que o último cargo está inserido e muito menos à esfera de Governo à qual pertence (Município, Estado, União)...Portanto, o tempo de carreira pode ser somado de carreiras diferentes, que podem pertencer a distintas esferas governamentais (Município, Estado União)..."* (fl. 08).

Analizando tal entendimento *"a priori"* e de um ponto de vista meramente empírico, não parece haver inconsistências que lhe gerem qualquer mácula.

Todavia, data máxima vênia, sob uma ótica técnico-jurídica, o argumento defendido não se sustenta.

Vejamos.

É por demais sabido que uma norma jurídica não pode ser lida ou interpretada dissociada do sistema¹ no qual ela está inserida.

Não se pode olvidar que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu no seu art. 2º, o princípio da divisão das funções estatais², acarretando,

¹ "Entendemos por 'sistema' uma totalidade ordenada, um conjunto de entes entre os quais existe uma certa ordem. Para que se possa falar de uma ordem, é necessário que os entes que a constituem não estejam somente em relacionamento com o todo, mas também num relacionamento de coerência entre si. Quando nos perguntamos se um ordenamento jurídico constitui um sistema, nos perguntamos se as normas que o compõem estão num relacionamento de coerência entre si, e em que condições é possível essa relação." BOBBIO, Norberto. Teoria do Ordenamento Jurídico, Tradução: Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos, 10ª edição, editora UnB, Brasília, 1999, p. 71.

² Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.



Prefeitura Municipal de Porto Alegre
Departamento Municipal de Previdência dos Servidores Públicos
do Município de Porto Alegre - PREVIMPA

como consequência, o respeito à autonomia³ de cada esfera de governo, nos termos de seu art. 18, *caput*⁴.

Tal decorre da adoção da forma federativa de Estado, que é uma das cláusulas pétreas⁵ de nossa Lei maior.

Da aplicação do sistema federativo decorre, como consequência, a descentralização do poder político, com a atribuição de competências definidas aos entes da federação por meio da delimitação de seus objetos de atuação⁶.

Em decorrência dessas disposições, cada ente da federação tem a competência⁷ para organizar a sua estrutura político-administrativa, nos limites estabelecidos pela Constituição Federal, sem a interferência de uma esfera de governo em outra⁸.

Dessa forma, cada ente (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) possui autonomia para, no seu âmbito de competência, por exemplo, criar cargos, carreiras, seus estatutos, provê-los e gerir o seu Regime Próprio de Previdência Social.

³ “A autonomia das entidades federativas pressupõe repartição de competências para o exercício e desenvolvimento de sua atividade normativa. Esta distribuição constitucional de poderes é o ponto nuclear da noção de Estado Federal.” SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo, 9ª edição, 3ª tiragem, editora Malheiros Editores, São Paulo, 1993, p. 417.

⁴ Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

⁵ Art. 60, § 4º, inc. I, CF/88.

⁶ “In every country there are local or district units of government. There is, therefore, some decentralization of political authority. In a federal system this element of decentralization is frozen into the fundamental law of the land. Between the national government on the one hand and local units on the other, the powers of government are parceled by the constitution. Formal changes in this division can be made only by amending the highest law.” McMBAIN, Howard Lee. The Living Constitution, The Macmillan Company, United States, Columbia University, 1939, p. 34.

⁷ “A capacidade negocial e o direito subjetivo – privado ou político – de um indivíduo são a sua ‘competência’ no mesmo sentido em que o é a capacidade de certos indivíduos de fazer leis, proferir decisões judiciais ou tomar resoluções administrativas.” KELSEN, Hans. Teoria Pura do Direito, 7ª edição, tradução: João Baptista Machado, editora Martins Fontes, São Paulo, 2006, p. 167.

⁸ “Entre el Estado federal y el Estado miembro, no se halla repartida ni la soberania ni el poder del Estado. Están, si, repartidos los objetos a que se dirige la actividad estatista, pero no la actividad subjetiva que a estos objetos se refiere. El Estado miembro no tiene tampoco um poder estatista fragmentario; más bien los que están limitados son los objetos a que puede referirse su actividad, conforme a la Constitución.” JELLINEK, Georg. Teoria General del Estado, tradução da segunda edição alemã por Fernando de Los Rios, Editora Albatros, Buenos Aires, Argentina, 1970, p.378.



Prefeitura Municipal de Porto Alegre
Departamento Municipal de Previdência dos Servidores Públicos
do Município de Porto Alegre - PREVIMPA

Logo, já se percebe, que não haverá coincidência entre as regras que regem as carreiras criadas nos diversos entes da federação, haja vista a autonomia político-administrativa desses.

Assim, pode-se afirmar que, mesmo recebendo nome análogo nos entes diversos, tratam-se de carreiras e cargos distintos, à vista das peculiaridades de cada estatuto funcional e da vinculação dos cargos a entes diferentes.

Por exemplo, um cargo de professor criado na esfera estadual estará regido por um estatuto próprio, com regras específicas no que pertine a carreira, promoções e vantagens funcionais, nos limites estabelecidos na legislação estadual de regência.

Ao ser provido o referido cargo, o servidor público, nesse caso estadual, verá a sua vida funcional regida por essas regras de competência estadual.

Tratando-se de cargo criado no âmbito municipal, aplicam-se as mesmas observações, todavia, em decorrência da autonomia de que gozam os entes da federação, essas regras, independentemente de coincidirem ou não no seu conteúdo, ficarão com sua eficácia limitada à esfera de competência de quem as criou.

Embora possuindo a mesma nomenclatura, cargos de professor, trata-se de cargos e carreiras diversas, visto que vinculados a entes distintos.

Dessa forma, se o professor estadual resolver abandonar a sua carreira no Estado para ingressar na carreira de professor no Município, não poderá meramente transferir-se de um ente para outro, por entender tratar-se de mesma carreira, mas deverá, em obediência ao princípio do concurso público, ser submetido a uma seleção de provas ou de provas e títulos para concorrer ao **novo cargo e investir-se na nova carreira**⁹.

E mais, em sendo aprovado e nomeado, para poder entrar em exercício no novo cargo deverá, via de regra, exonerar-se do anterior, à exceção dos permissivos constitucionais de acumulação remunerada de cargos públicos¹⁰, mas,

⁹ Art. 37, inc. II, CF/88.

¹⁰ Art. 37, inc. XVI, CF/88.



Prefeitura Municipal de Porto Alegre
Departamento Municipal de Previdência dos Servidores Públicos
do Município de Porto Alegre - PREVIMPA

nesse exemplo, ressaltamos que o professor estadual quer abandonar a sua carreira no Estado.

Ora, no caso, em ingressando no cargo de professor municipal, a bagagem que esse servidor público trás consigo, além de sua experiência profissional, é o seu tempo de contribuição para o Regime Próprio de Previdência Estadual, o qual poderá ser utilizado para aposentadoria no Município, caso não haja se servido dele para o fim de aposentadoria em outro ente¹¹ e o respectivo tempo de serviço, o qual será aproveitado para concessão de vantagens na forma da legislação municipal¹².

As vantagens acumuladas, promoções e progressões, que porventura tenha angariado na carreira anterior de professor estadual, não são recepcionadas na nova carreira municipal, pois regidas por legislações diversas, vinculadas a competências de entes distintos.

Por esse viés constitucional, já fica bastante claro que, para a contagem de tempo de carreira, não é possível somar-se o tempo de carreiras diferentes, ao contrário do que defende o requerente, haja vista que são carreiras distintas.

Ou seja, são carreiras criadas por entes diversos, no seu campo de competência e autonomia, com regras próprias e que, por isso mesmo, somente geram a pretensão a um direito a algo¹³ perante o ente que possui competência constitucional para criá-las ou extingui-las.

Dessa forma, o tempo de carreira porventura gerado somente produz efeitos perante àquele ente ao qual esta carreira está legalmente vinculada, situação diversa no que diz respeito ao tempo de contribuição, haja vista expressa disposição constitucional.

¹¹ Art. 201, § 9º, CF/88.

¹² Arts. 79 e 126, da LCM 133/85.

¹³ “El objeto de um derecho a algo es siempre una acción del destinatário. Esto resulta de su estructura como relación triádica entre un titular, un destinatario y un objeto. Si el objeto no fuera ninguna acción del destinatario, no tendría sentido incluir al destinatário em la relación.” ALEXY, Robert. Teoría de los Derechos Fundamentales, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Espanha, Madrid, 2001, p. 187.



Prefeitura Municipal de Porto Alegre
Departamento Municipal de Previdência dos Servidores Públicos
do Município de Porto Alegre - PREVIMPA

O art. 40, *caput*, da CF e o art. 6º, da EC 41/03 são explícitos ao referirem-se a servidores **da** União, **dos** Estados, **do** Distrito Federal e **dos** Municípios, deixando claro que faz alusão a servidores públicos vinculados a entes e carreiras diversos.

Em decorrência da distinção constitucional citada, o tempo de carreira a que se refere o inciso IV, do art. 6º, da EC 41/03 somente pode ser lido como aquele transcorrido nas respectivas carreiras discriminadas, nos termos da Informação 193/2005 dessa ASSEJUR, *in verbis*:

Ao mesmo tempo, reafirmamos, diante da inexistência de carreira no âmbito da Administração Centralizada, Autárquica e Fundacional do Município, considerar-se-á como carreira para efeitos do inc. IV do art. 6º da EC nº 41/2003 e do inc. II do art. 3º da EC 47/2005, o período de exercício de cargo de provimento efetivo no Município de Porto Alegre, ainda que se trate de cargo diverso daquele em que se dará a aposentadoria, visto que correspondente a período de vinculação ao RPPS. No cargo em que se dará a aposentadoria exigir-se-á tão-somente os cinco anos expressamente fixados nos referidos dispositivos legais. Grifei.

O requerente entrou em exercício no cargo de professor municipal em 10/01/2003.

Averbou tempo de contribuição estranho ao Município, nos termos da certidão de tempo de contribuição ao Estado do Rio Grande do Sul, emitida em 01/03/2004, sob o número 249/2004, a qual foi analisada no processo administrativo nº 001.046289.03.8.

Já possui cinco anos de exercício no cargo em que requereu o seu jubramento, todavia, não implementou integralmente o suporte fático exigido pela hipótese de incidência constitucional pela qual optou (art. 6º, da EC 41/03), ou seja, dez anos de carreira no ente municipal.



Prefeitura Municipal de Porto Alegre
Departamento Municipal de Previdência dos Servidores Públicos
do Município de Porto Alegre - PREVIMPA

Todavia, cumpre destacar que poderá optar pela aposentadoria regida pelas regras do art. 40, CF, visto que já implementou todos os requisitos dessa norma.

Diante do exposto, opinamos, s.m.j., pelo indeferimento de seu requerimento pelos fundamentos supra.

É o parecer.

Porto Alegre, 31 de julho de 2008.

Pedro Luís Martins,
Procurador do PREVIMPA
PREVIMPA-ASSEJUR
OAB/RS 66.517 - Matr. 83586.1

Acolho as conclusões do Parecer nº 01/2008, da lavra do(a)
Dr.(a) Pedro Luís Martins.

Ao Diretor-Geral, para apreciação.

Em 31.07.08

Simone da Rocha Custódio.
Coordenadora da ASSEJUR-PREVIMPA.



Prefeitura Municipal de Porto Alegre
Departamento Municipal de Previdência dos Servidores Públicos
do Município de Porto Alegre - PREVIMPA

Processo Administrativo nº 001.036174.08.4

Aprovo o Parecer nº 01/2008, para que produza seus efeitos neste Departamento.

Restitua-se o expediente à ASSEJUR, para os devidos registros e envio à respectiva área para conhecimento e aplicação.

EM 31.07.08

Luiz Fernando Rigotti.
Diretor-Geral do PREVIMPA.