



PROCESSO Nº : 190.450-7/2024
ASSUNTO : CONSULTA
UNIDADE : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE MATO GROSSO
CONSULENTE : MARIA LUZIANE RIBEIRO DE CASTRO
RELATOR : CONSELHEIRO WALDIR TEIS

PARECER Nº 764/2025

CONSULTA. DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE MATO GROSSO. DÚVIDA ACERCA DA POSSIBILIDADE DE MANTER O VÍNCULO DO SERVIDOR EXCLUSIVAMENTE COMISSIONADO QUE UTILIZOU O TEMPO DE SERVIÇO PARA FINS DE APOSENTADORIA PELO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019. PREENCHIMENTO DOS PRESSUPOSTOS REGIMENTAIS DE ADMISSIBILIDADE. PARECER PELO CONHECIMENTO E APROVAÇÃO DA EMENTA SUGERIDA PELA ÁREA TÉCNICA.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de **Consulta**¹ subscrita pela **Dra. Maria Luziane Ribeiro de Castro, Defensora Pública-Geral do Estado de Mato Grosso**, na qual solicita a manifestação deste E. Tribunal de Contas acerca da aplicação da Emenda Constitucional nº 103/2019 para servidores que ocupam cargo exclusivamente e utilizaram o tempo de serviço para solicitar aposentadoria, nos seguintes termos:

1. É necessário o rompimento do vínculo do servidor que ocupa cargo exclusivamente comissionado e utilizou o tempo de serviço para solicitar aposentadoria voluntária pelo Regime Geral de Previdência Social?
2. Caso positivo, isso inclui os servidores públicos exclusivamente comissionados que preencheram os requisitos para aposentadoria voluntária antes da entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 103/2019?
3. O rompimento autoriza posterior reingresso para o mesmo cargo ocupado e utilizado para fins de aposentadoria voluntária?

¹ Documento Externo – Documento digital nº 521427/2024.



2. Submetido à análise da **Secretaria Geral de Controle Externo**², a equipe técnica manifestou pelo conhecimento da consulta para, no mérito, assim respondê-la:

Previdência. Benefício. Aposentadoria voluntária. RGPS. Cargo comissionado. Emenda Constitucional nº 103/2019.

O servidor exclusivamente comissionado que se aposentar voluntariamente pelo RGPS, independentemente do momento de solicitação da aposentadoria, que utilizar tempo de contribuição decorrente da função, pode ocupar o mesmo ou outro cargo comissionado, uma vez que se trata de vínculo precário com a Administração Pública e não há impedimento para que o segurado se mantenha em exercício de atividade remunerada pelo RGPS.

3. Ato contínuo, **Secretaria de Normas, Jurisprudência e Consensualismo**, emitiu a **Manifestação Técnica nº 08/2024/SNJur**³, na qual ratifica os fundamentos expostos e a ementa proposta pela Segecex.

4. A **Comissão Permanente de Normas, Jurisprudência e Consensualismo**⁴, na mesma linha, sugeriu a aprovação da ementa.

5. Vieram os autos para manifestação ministerial.

6. É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Admissibilidade

7. A Consulta consiste no mecanismo (decorrente da função consultiva das Cortes de Contas) posto à disposição dos jurisdicionados legalmente legitimados, por meio do qual o respectivo Tribunal de Contas responde à dúvida quanto à interpretação e aplicação de dispositivos legais e regulamentares, concernentes à matéria de sua competência.

² **Parecer da Secex - Consultas** – Documentos digitais nº 543187/2024.

³ **Manifestação Técnica** – Documento digital nº 553945/2024.

⁴ **Pronunciamento Conclusivo** – Documento digital nº 574484/2024.



8. Assim, a consulta deve atender, **cumulativamente**, os requisitos previstos no art. 222 do Regimento Interno do TCE/MT, *in verbis*:

Art. 222. O Plenário decidirá sobre consulta formal encaminhada ao Tribunal de Contas que deverá atender, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

I - ser formulada por autoridade legítima;

II - ser formulada em tese;

III - conter precisamente o seu objeto, com a apresentação objetiva dos quesitos, a descrição completa de todos os fatos reputados relevantes e a indicação precisa da dúvida quanto à interpretação e/ou aplicação de dispositivos legais e regulamentares, de decisões, de precedentes ou de regulamentação a ser aplicada pelo Tribunal de Contas;

IV - versar sobre matéria de competência do Tribunal de Contas;

V - indicar todos os dispositivos de lei e precedentes eventualmente relacionados ao seu objeto, bem como da questão específica que pretende ver respondida;

VI - ser instruída, salvo justificativa comprovada, com parecer da unidade de assistência técnica, jurídica e/ou autoridade consultente.

9. No presente caso, observa-se que a consulta foi formulada por **autoridade legítima**, uma vez subscrita pela **Defensora Pública-Geral do Estado**, cuja legitimidade está prevista no art. 223, I, *g*, do RITCE/MT⁵. Portanto, incontroverso o preenchimento do pressuposto de admissibilidade de natureza subjetiva.

10. Ademais, extraem-se dos autos da consulta marginada a **existência de correlação entre a dúvida levantada e matéria de competência desse E. Tribunal de Contas**, preenchendo, assim, o pressuposto de admissibilidade de natureza objetiva.

11. Vislumbra-se, também, que o **questionamento foi apresentado em tese e exposto de forma objetiva**, o que permite a apreciação da presente consulta à luz da legislação aplicável à espécie. E, por fim, observa-se que a peça consultiva apresentou fundamentos e justificativa que indicam o posicionamento técnico do órgão, demonstrando que **a situação foi analisada no âmbito interno**.

12. Feitas tais considerações preliminares e atendidos na íntegra os requisitos previstos nos arts. 222 e 223 do RITCE/MT, o **Ministério Público de Contas** sugere o **conhecimento** da presente Consulta.

⁵ **Art. 223.** Estão legitimados a formular consulta formal: I – No âmbito estadual: (...) **g**) o Defensor Público Geral;



2.2. Mérito

13. Conforme relatado, a consulente busca obter resposta quanto à possibilidade jurídica do servidor, que ocupa cargo exclusivamente comissionado e utilizou o tempo de serviço neste para solicitar aposentadoria voluntária pelo Regime Geral de Previdência Social – RGPS, permanecer vinculado à Administração Pública ou nela reingressar no mesmo cargo, ainda que preenchidos os requisitos para a aposentação antes da entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 103/2019, que incluiu o § 14 ao art. 37 da Constituição Federal, alterando o sistema de previdência social e estabelecendo regras de transição.

14. A **Segecex**, a **SNJur** e a **CPNJur** coadunaram no entendimento de que aos servidores ocupantes de cargos exclusivamente comissionados não se aplicam as disposições do mandamento constitucional, uma vez que o vínculo com Administração Pública é precário e baseado na confiança da autoridade competente quanto ao desempenho de suas atribuições, não havendo qualquer entendimento que vede o servidor aposentado de se manter ou ser nomeado em cargo em comissão. Acrescentaram, ao final, que o Plano de Benefícios do RGPS permite que o segurado aposentado permaneça trabalhando, estando vinculado ao mesmo regime.

15. **Passa-se à análise ministerial.**

16. A dúvida do consulente paira sobre o § 14 do art. 37 da Constituição Federal, o qual foi incluído pela **Emenda Constitucional nº 103/2019** para dispor que “*A aposentadoria concedida com a utilização de tempo de contribuição decorrente de cargo, emprego ou função pública, inclusive do Regime Geral de Previdência Social, acarretará o rompimento do vínculo que gerou o referido tempo de contribuição.*”

17. Sobre o assunto, importa destacar que, antes da publicação desse dispositivo constitucional, a jurisprudência dos Tribunais Superiores (**STF: ADIn 1.721-MC; ADIn 1.770**) se inclinava no sentido de que a aposentadoria concedida aos servidores públicos estatutários encerrava o vínculo do servidor com a Administração Pública, impedindo que o servidor permanecesse em atividade. Caso o servidor



estivesse sob o regime celetista, não havia extinção do vínculo com a concessão da aposentadoria, sendo possível que o empregado público continuasse exercendo suas atribuições na ativa, gerando a acumulação dos proventos de aposentadoria e da remuneração pelo desempenho de suas funções.

18. O Tribunal de Contas de Mato Grosso, entretanto, por meio da **Resolução de Consulta nº 15/2018**, já consolidava o seu entendimento de que há extinção do vínculo com a Administração Pública, independentemente do regime previdenciário do servidor efetivo, em conformidade com o § 10 do art. 37 da CF. A decisão dessa Corte, todavia, não tratou do caso de servidores exclusivamente comissionados – que o objeto da presente consulta.

19. Após o advento da Emenda Constitucional nº 103/2019, o Supremo Tribunal Federal fixou a **Tese de Repercussão Geral – Tema 606**, na qual define que natureza jurídica do vínculo do empregado público é de natureza constitucional-administrativa, ou seja, atrai os preceitos de direito público aplicado aos servidores em geral, em que pese a aposentadoria se dê pelo regime de direito privado.

20. Os Tribunais de Contas, ao enfrentarem o reingresso do servidor público e a acumulação de proventos da inatividade com a atividade, seguiram o mesmo direcionamento do Supremo (**TCM/BA: Processo nº 02374e21 Parecer nº 00263-21; TCE/RS: Processo – Consulta nº 026309-0200/21-8; TCE/SC: Processo nº 2200171158 - Acórdão nº 1019**).

21. Assim, o rompimento do vínculo funcional do servidor efetivo em decorrência da aposentadoria espontânea impõe o afastamento do empregado das atividades, tendo em vista a necessidade de novo concurso público para permitir um novo vínculo funcional.

22. Por outro lado, **no caso do servidor ocupante de cargo exclusivamente comissionado**, declarado em lei de livre nomeação e exoneração, entende-se que não seria razoável aplicar as disposições do § 14 do art. 37, uma vez que, como bem evidenciado pela Segecex, o vínculo com Administração Pública é precário e baseado na confiança da autoridade competente quanto ao desempenho de suas atribuições.



23. Com efeito, desde a entrada em vigor do § 10 do art. 37 da Constituição Federal, trazido pela Emenda Constitucional nº 20/1998, o qual veda o acúmulo de *proventos de aposentadoria com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis na forma desta Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração*, nunca houve entendimento na jurisprudência de que seria vedado ao servidor aposentado em se manter ou ser nomeado em cargos dessa natureza.

24. Ao contrário, a Suprema Corte, ao enfrentar o assunto no Recurso Extraordinário 786.540, firmou a **Tese 763 com Repercussão Geral conhecida**, nos seguintes termos:

Tema 763 - Possibilidade de aplicação da aposentadoria compulsória ao servidor público ocupante exclusivamente de cargo em comissão, assim como a possibilidade de o servidor efetivo aposentado compulsoriamente vir a assumir cargos ou funções comissionadas.

1. Os servidores ocupantes de cargo exclusivamente em comissão não se submetem à regra da aposentadoria compulsória prevista no art. 40, § 1º, II, da Constituição Federal, a qual atinge apenas os ocupantes de cargo de provimento efetivo, inexistindo, também, qualquer idade limite para fins de nomeação a cargo em comissão;

2. Ressalvados impedimentos de ordem infraconstitucional, não há óbice constitucional a que o servidor efetivo aposentado compulsoriamente permaneça no cargo comissionado que já desempenhava ou a que seja nomeado para cargo de livre nomeação e exoneração, uma vez que não se trata de continuidade ou criação de vínculo efetivo com a Administração. (grifou-se)

25. Além disso, a mencionada **Lei nº 8.213/1991 (Planos de Benefícios da Previdência Social)**, em seu art. 11, *g*, inclui o servidor público comissionado, sem vínculo efetivo com o Poder Público federal, como segurado obrigatório do RGPS. Ainda, o § 3º do mesmo dispositivo legal dispõe que o aposentado que estiver exercendo ou que volte a exercer atividade abrangida pelo regime, também, será considerado segurado obrigatório. Veja:

Art. 11. São segurados obrigatórios da Previdência Social as seguintes pessoas físicas:

(...)



g) o servidor público ocupante de cargo em comissão, sem vínculo efetivo com a União, Autarquias, inclusive em regime especial, e Fundações Públicas Federais.

(...)

§ 3º O aposentado pelo Regime Geral de Previdência Social–RGPS que estiver exercendo ou que voltar a exercer atividade abrangida por este Regime é segurado obrigatório em relação a essa atividade, ficando sujeito às contribuições de que trata a [Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991](#), para fins de custeio da Seguridade Social.

26. Sendo assim, entende-se que é possível ao servidor exclusivamente comissionado, que se aposentar voluntariamente pelo RGPS utilizando-se do tempo de serviço, permanecer no cargo.

27. Nessa linha, já decidiu o **Tribunal de Contas do Paraná**, observe:

Acórdão nº 682/2022 - Tribunal Pleno

Processo nº: 642539/20 - Consulta. Aplicação do §14 do artigo 37 da Constituição Federal.

1. O § 14º do art. 37 da CRFB constitui nova modalidade de extinção compulsória do vínculo empregatício do servidor/empregado público filiado ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), possuindo natureza constitucional-administrativa e não trabalhista. Assim, o empregado/servidor público que vier a se aposentar utilizando para tanto o tempo de contribuição do cargo, emprego ou função ocupada, deve ter seu pacto laboral com a Administração Pública rompido por se tratar de uma das causas constitucionais de extinção compulsória do vínculo, não havendo o que se falar na obrigatoriedade do empregado celetista pedir a sua exoneração.

(...)

6. É ilegal, inoportuna e ineficiente a imposição de qualquer restrição à manutenção do vínculo daquele que ocupa cargo exclusivamente comissionado e aposenta-se voluntariamente pelo RGPS utilizando tempo de contribuição decorrente de cargo, emprego ou função pública.

7. As mudanças introduzidas pela Emenda Constitucional nº 103/2019 eliminaram as diferenças entre aposentadorias por tempo de contribuição e por idade, razão pela qual o § 14 do art. 37 da Constituição Federal se aplica indistintamente a qualquer tipo de aposentadoria. (grifou-se)

28. Vale destacar, em contrapartida, que recentemente o **Tribunal de Contas da Bahia (Processo nº 02878e24 - Parecer nº 00450-24)** decidiu que só é possível a nomeação em cargo comissionado ao servidor que tenha se aposentado até a data de entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 103/2019.



29. Todavia, em consonância com a área técnica, entende-se que, como o vínculo comissionado não configura relação permanente com o ente público e não gera direitos típicos de servidores efetivos, sua utilização para fins de contagem de tempo de contribuição não inviabiliza o retorno à atividade remunerada em cargos similares, pois tal exercício não interfere no regime previdenciário adotado.

30. Para reforçar essa tese, cabe transcrever os seguintes trechos do Parecer nº 18.176/2021 da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul

ARTIGO 37, § 14, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. APOSENTADORIA. ROMPIMENTO DO VÍNCULO COM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. REINGRESSO.

Nova nomeação para cargo efetivo ou para emprego público do quadro permanente de empregado que teve seu vínculo com a Administração rompido em razão da aposentadoria, na forma do artigo 37, § 14, da Constituição da República, depende de prévia aprovação em concurso público, em observância ao artigo 37, II, da Carta Constitucional. 2. É possível a nomeação de empregado que teve o seu contrato de trabalho extinto em face do novo comando constitucional para cargo ou para emprego em comissão. 3. O § 14 do artigo 37 da Constituição da República não se aplica a cargos e empregos em comissão.

(...)

Cumpra esclarecer, ainda, que, conquanto a norma constitucional use as expressões cargo e emprego de forma genérica, não abrange as hipóteses de cargo e de emprego em comissão, de modo que se aplica apenas aos servidores integrantes do quadro permanente da Administração Pública. Quer dizer, para os servidores comissionados a aposentadoria não impõe o rompimento do vínculo. Isso porque são sujeitos à livre nomeação e exoneração.

(...)

Por derradeiro, acresce-se a possibilidade de reingresso para assumir cargo/emprego em comissão, nos termos do Parecer nº 18.746/21, que fica revisado tão somente na parte em que dispõe que o §14, do art. 37, da Carta da República se aplica apenas aos servidores integrantes do quadro permanente da Administração Pública. (grifou-se)

31. No mesmo norte, colaciona-se parte do **Voto do Ministro Relator Dias Toffoli no julgamento do RE 786.540 DF:**

Há, portanto, distinção prevista na Constituição de forma expressa quanto ao regime de previdência aplicável aos servidores. Àqueles que ocupam cargos efetivos, ou seja, àqueles para os quais a nomeação se dá por concurso público de provas e títulos, aplica-se o regime próprio de previdência social de cada ente federativo, cujas regras estão previstas,



em sua grande maioria, no artigo 40 e seus parágrafos; aos servidores ocupantes exclusivamente de cargo em comissão, declarados em lei de livre nomeação ou exoneração, assim como aos cargos temporários e aos empregos públicos, aplica-se o regime geral de previdência social.

32. Assim, considerando que a precariedade do vínculo do servidor exclusivamente comissionado com a Administração Pública se caracteriza pela ausência de estabilidade e pela natureza transitória de sua nomeação, que ocorre sem concurso público e está sujeita à discricionariedade do gestor público, **forçoso reconhecer que a aposentadoria voluntária pelo RGPS não gera impedimentos legais para que estes servidores ocupem o mesmo ou outro cargo em comissão**, desde que seja respeitada a legislação previdenciária e administrativa vigente.

33. Diante das razões expendidas, este *Parquet de Contas*, em sintonia com o Pronunciamento Conclusivo da CPNJur, manifesta-se pela **aprovação** da proposta de ementa de Resolução de Consulta aprovada por seus membros, conforme art. 296, IV, do Regimento Interno do TCE/MT.

3. CONCLUSÃO

52. Pelo exposto, o **Ministério Público de Contas**, no uso de suas atribuições institucionais, manifesta-se:

a) preliminarmente, pelo **conhecimento** da Consulta, nos termos do art. 222 do Regimento Interno do TCE/MT, e;

b) no mérito, pela **aprovação** da proposta de ementa de Resolução de Consulta sugerida pela Segecex e ratificada pela CPNJur, conforme art. 296, IV, do RITCE/MT, nos seguintes termos:

Previdência. Benefício. Aposentadoria voluntária. RGPS. Cargo comissionado. Emenda Constitucional nº 103/2019.

O servidor exclusivamente comissionado que se aposentar voluntariamente pelo RGPS, independentemente do momento de solicitação da aposentadoria, que utilizar tempo de contribuição decorrente da função, pode ocupar o mesmo ou outro cargo comissionado, uma vez que se trata de vínculo precário com a



Administração Pública e não há impedimento para que o segurado se mantenha em exercício de atividade remunerada pelo RGPS.

É o Parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 28 de março de 2025.

ALISSON CARVALHO DE ALENCAR
Procurador-geral de Contas