



PROCESSO Nº : 21.601-1/2020 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO
UNIDADE : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
INTERESSADO : MARIA STAEL GARCIA RODRIGUES
RELATOR : CONSELHEIRO ANTÔNIO JOAQUIM MORAES RODRIGUES NETO

PARECER Nº 3.317/2023

EMENTA: APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO. SERVIDOR ESTABILIZADO CONSTITUCIONALMENTE. IRREGULARIDADE SANADA. RELATÓRIO TÉCNICO CONCLUSIVO FAVORÁVEL À CONCESSÃO DO REGISTRO. RESOLUÇÃO CONSULTA 12/2022-TP. MODULAÇÃO DE EFEITOS. PARECER DESTE MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS PELO REGISTRO DO ATO Nº 224/2020, COM DIREITO A PARIDADE.

1. RELATÓRIO

1. Tratam os autos de apreciação, para fins de registro, da legalidade do ato concessório de aposentadoria voluntária por tempo de contribuição, com proventos integrais, concedido à **Sra. Maria Stael Garcia Rodrigues**, servidora estabilizada constitucionalmente, no cargo de Procuradora Legislativa, 1ª categoria, lotado(a) na Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, no município de Cuiabá.

2. Os autos foram encaminhados para conhecimento da então Secretaria de Controle Externo de Previdência, que, em sede de relatório técnico preliminar (doc. digital n. 235312/2020), identificou a presença de uma irregularidade de sigla LB15, inerente a concessão irregular de aposentadoria.

EDEVANDRO RODRIGO GUANDALIN - ORDENADOR DE DESPESAS /
Período: 01/01/2020 a 31/12/2020

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





1.1) Concessão irregular de aposentadoria à srª MARIA STAEL GARCIA RODRIGUES (Ato 224/2020), visto a ausência de efetividade (provimento por meio de concurso público) e da estabilidade prevista no art.19 do ADCT da Constituição Federal. - Tópico - 1.1. Ingresso no serviço público

3. Notificado, o Gestor apresentou manifestações defensivas acompanhadas de documentos (doc. digital n. 64188/2021), pugnando pelo acolhimento das justificativas e o consequente registro da aposentadoria.

4. A 6ª Secex, por meio de Informação Técnica (doc. digital n. 186272/2023), em análise completa da defesa apresentada, opinou pelo saneamento da irregularidade e sugeriu o registro do ato de aposentação.

5. Assim, vieram os autos ao *Parquet* de Contas para análise e emissão de parecer conclusivo. É o sucinto relatório dos fatos.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Introdução

6. A Constituição da República Federativa do Brasil, em seu art. 71, inc. III, combinado com art. 75, conferiu aos Tribunais de Contas a competência para apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de concessão de aposentadorias, reformas e pensões na Administração Direta e Indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório, sendo de sua atribuição, portanto, cancelar o ato administrativo, por natureza complexo.

2.2. Da Análise do Mérito

2.2.1. Da estabilização, manutenção no RPPS e paridade

7. Como é sabido, a regra para investidura em cargo público ocorre por meio de aprovação em concurso público. Todavia, o constituinte inseriu no art. 19 do ADCT, norma transitória criando uma estabilidade excepcional para servidores não concursados da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que, quando





da promulgação da CF, contassem com, no mínimo, cinco anos ininterruptos de serviço público. Vejamos:

Art. 19. Os servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta, autárquica e das fundações públicas, em exercício na data da promulgação da Constituição, há pelo menos cinco anos continuados, e que não tenham sido admitidos na forma regulada no art. 37, da Constituição, são considerados estáveis no serviço público.

§ 1º O tempo de serviço dos servidores referidos neste artigo será contado como título quando se submeterem a concurso para fins de efetivação, na forma da lei.

§ 2º O disposto neste artigo não se aplica aos ocupantes de cargos, funções e empregos de confiança ou em comissão, nem aos que a lei declare de livre exoneração, cujo tempo de serviço não será computado para os fins do "caput" deste artigo, exceto se se tratar de servidor.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica aos professores de nível superior, nos termos da lei. (grifei)

8. Extraí-se do dispositivo, portanto, a possibilidade da estabilidade do servidor, denominada estabilidade anômala, extraordinária, excepcional ou constitucional, desde que tenha prestado serviço por mais de cinco anos, até 05/10/1988, data da promulgação da Constituição Federal.

9. No caso em apreço, a servidora foi nomeada, de 11/02/1983 a 28/02/1983, em cargo em comissão da ALMT. Assim, sequencialmente, em 01/03/1983 passou a exercer, também, cargo em comissão na Assembleia Legislativa de Mato Grosso até 20/05/1991, mesma data em que foi nomeada em outro cargo, no mesmo órgão, conforme Ato nº. 525/1991 (doc. digital nº. 225274/2020, pág. 10).

10. A ora beneficiária teve concedida sua estabilidade no serviço público por meio do Ato nº. 1308/1995 de 16 de novembro de 1995, conforme registro em ficha funcional, e foi enquadrada no cargo de Técnico de Apoio Legislativo - Advogada em 30/08/1994 pelo Ato nº. 543/1994, sendo reenquadrada a partir de 01/10/2001 no cargo de Procurador(a) Legislativo(a), pelo ato n. 1174/2001, onde permaneceu até a sua aposentadoria.





11. Dessa forma, percebe-se a irregularidade da estabilização do servidor, pois exerceu cargos em comissão, o que é vedado pelo art. 19, par. 2º do ADCT. Todavia, embora não se desconheça a inconstitucionalidade da estabilização, é necessário pontuar que, independentemente da natureza do vínculo que o servidor mantenha com a Administração Pública, este há mais de 30 (trinta) anos contribui para ao Poder Legislativo, nesse passo, não considerar todo esse período é aquiescer com o enriquecimento ilícito do Estado em detrimento do servidor.

12. No caso em análise, a Assembleia Legislativa tolerou de forma passiva, durante todos esses anos, a condição inconstitucional de investidura do beneficiário, valendo-se dos seus serviços e descontando as contribuições previdenciárias. Assim, seria contraditório, agora, desobrigar-se de corresponder às expectativas de seu prestador de serviço que ao longo de todo esse período ficou vinculado ao regime Próprio de Previdência, **fato este que lhe garante de forma irrefutável direito adquirido ao gozo do respectivo benefício.**

13. Ademais, reforço a esse entendimento destaca-se o disposto no art. 12 da Orientação Normativa nº 02/09 do Ministério da Previdência Social, bem como o teor da Resolução de Consulta nº 22/2016-TP, *in verbis*:

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

INSTITUTO MUNICIPAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES DE RONDONÓPOLIS. CONSULTA. PREVIDÊNCIA. RPPS. SERVIDORES ESTÁVEIS NÃO EFETIVOS (ART. 19, ADCT). MIGRAÇÃO DO RGPS PARA RPPS. IMPOSSIBILIDADE. 1) Somente aos servidores titulares de cargos efetivos é assegurada a possibilidade de filiação a Regime Próprio de Previdência Social – RPPS (art. 40 da CF/1988, c/c art. 1º, V, da Lei Federal 9.717/1998 e art.12 da Lei Federal 8.213/1991). 2) Não é possível o ingresso, no RPPS, de servidores estabilizados pelo art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT e não efetivos, já filiados ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS, tendo em vista que sem a efetividade no serviço público esses servidores detêm apenas o direito à estabilidade e respectiva permanência no cargo ocupado, não





implicando no acesso a direito de filiação ao regime próprio. 3) Aos servidores estabilizados pelo art. 19 do ADCT e não efetivos, já filiados ao RPPS há mais de 5 anos (art. 54 da Lei Federal 9.784/99) ou por prazo decadencial maior previsto em norma local, cabe o direito de permanência no regime próprio, em homenagem ao princípio da segurança jurídica. (nosso grifo)

14. Além disso, complementa tal raciocínio o princípio da vedação ao comportamento contraditório¹, bem como os princípios da proteção à confiança e da boa-fé. Sobre o último, registra-se que não há nos autos evidências que nos leve a crer que o beneficiário agiu dolosamente com o objetivo de induzir as instituições em erro.

15. Dessa forma, apesar de a servidora ter sido indevidamente considerada estável, entendemos pelo registro do ato de concessão de aposentadoria.

16. De outro norte, com relação ao enquadramento e/ou progressão da servidora e à paridade, há que se tecerem algumas ponderações.

17. Preliminarmente, é importante consignar que o Supremo Tribunal Federal tem entendimento firmado no sentido de que, independentemente da estabilidade, a efetividade no cargo será obtida pela imprescindível observância do art. 37, inc. II, da Constituição da República². Em outras palavras, a efetividade no cargo e as vantagens dela decorrentes, como progressões funcionais, somente são alcançadas com a investidura por meio de concurso público. Nesse sentido, vejamos:

Efetividade e estabilidade. Não há que confundir efetividade com estabilidade. Aquela é atributo do cargo, designando o funcionário desde o instante da nomeação; a estabilidade é aderência, é integração no serviço público, depois de preenchidas determinadas condições fixadas em lei, e adquirida pelo decurso de tempo. Estabilidade: art. 41 da CF e

¹ Os pressupostos para aplicação do *venire contra factum proprium* estão presentes nos autos, já que houve: 1) comportamento humano inicial, no caso em análise o desconto das verbas previdenciárias; 2) esse fato gerou uma expectativa legítima, notadamente a aposentadoria; 3) negar a aposentadoria, seria contradizer os descontos antes formulados e; 4) que causaria inúmeros prejuízos ao beneficiário e sua família.

² Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)





art. 19 do ADCT. A vigente Constituição estipulou duas modalidades de estabilidade no serviço público: a primeira, prevista no art. 41 (...). A nomeação em caráter efetivo constitui-se em condição primordial para a aquisição da estabilidade, que é conferida ao funcionário público investido em cargo, para o qual foi nomeado em virtude de concurso público. A segunda, prevista no art. 19 do ADCT, é um favor constitucional conferido àquele servidor admitido sem concurso público há pelo menos cinco anos da promulgação da Constituição. **Preenchidas as condições insertas no preceito transitório, o servidor é estável, mas não é efetivo, e possui somente o direito de permanência no serviço público no cargo em que fora admitido, todavia sem incorporação na carreira, não tendo direito à progressão funcional nela, ou a desfrutar de benefícios que sejam privativos de seus integrantes.** O servidor que preencher as condições exigidas pelo art. 19 do ADCT-CF/1988 é estável no cargo para o qual fora contratado pela administração pública, mas não é efetivo. Não é titular do cargo que ocupa, não integra a carreira e goza apenas de uma estabilidade especial no serviço público, que não se confunde com aquela estabilidade regular disciplinada pelo art. 41 da CF. Não tem direito a efetivação, a não ser que se submeta a concurso público, quando, aprovado e nomeado, **fará jus à contagem do tempo de serviço prestado no período de estabilidade excepcional, como título.** [RE 167.635, rel. min. Maurício Corrêa, j. 17-9-1996, 2ª T, DJ de 7-2-1997.] = ADI 114, rel. min. Cármen Lúcia, j. 26-11-2009, P, DJE de 3-10-2011

18. Verifica-se no caso sob análise, que a servidora, **após a declaração de sua estabilidade constitucional**, teve concedidas sucessivas progressões funcionais, durante toda a sua vida funcional, como se carreira fosse, conforme se extrai do documento digital n. 225274/2020, pág. 08 a 20.

19. Veja que a Administração, desde então, contribuiu para a expectativa do servidor, em relação à concessão de seu reenquadramento, diante da prática adotada.

20. **Não obstante, pois, a ilegalidade dos reenquadramentos, entende-se que esses devem permanecer**, baseando-se nos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança, subprincípios do Estado de Direito, além da consequente necessidade de estabilidade das situações jurídicas criadas pela própria Administração, quando delas decorram efeitos favoráveis aos particulares. Assim, **tem-se como melhor entendimento para este *Parquet* aquele que reconhece os enquadramentos e progressões devidos até a data da aposentadoria.**





21. É possível verificar, inclusive, com base em processos de aposentadoria que tramitaram nesta Corte³, que já houve o devido reconhecimento pelo Plenário dessas progressões e enquadramentos, ainda que inconstitucionais, posto serem aplicáveis ao caso “os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança, da Razoabilidade, Dignidade da Pessoa Humana e Irredutibilidade Salarial”. Dessa forma, sabe-se que, para esta Corte, essas progressões devem permanecer, ainda que discutíveis, em respeito a princípios de patamar elevado.

22. No tocante ao reajustamento dos proventos e aplicação da paridade, este *Parquet* entende, nesse caso, pela aplicação em caráter excepcional, em respeito à modulação de efeitos encampada na Resolução de Consulta nº 12/2022-TP:

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO, nos termos do artigo 1º, XVII, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), e do artigo 29, VIII, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), resolve, por unanimidade, acompanhando o voto do Relator e contrariando o Parecer nº 5.121/2021 do Ministério Público de Contas, em: I) conhecer a presente consulta, formulada pela Sra. Luana Aparecida Ortega Piovesan - diretora Executiva do Instituto Municipal de Previdência Social dos Servidores de Cáceres, uma vez que preenchidos os pressupostos de admissibilidade previsto no artigo 232 e seguintes da Resolução Normativa nº 14/2007; II) no mérito, aprovar a ementa de resolução e responder ao consulente que: a) A decisão proferida pelo STF na ADI nº 5111/2018 - RR não tem efeito erga omnes e não vincula todos os entes federados; e, b) **A concessão das aposentadorias dos servidores estabilizados e não efetivos, não dá direito a paridade; e, III) modular os efeitos da presente decisão, para que a aplicação do entendimento passe a vigorar da publicação da presente consulta.**⁴ (grifei)

23. O referido julgamento ocorreu em 28/06/2022, sendo publicado em 11/07/2022, já o ato de concessão da aposentadoria foi publicado em 31/03/2020 (doc. dig. n. 225274/2020, pág. 07). Assim, considerando a modulação de efeitos da Resolução de Consulta n. 12/2022-TP desta Corte de Contas, considerando o preenchimento dos requisitos para aposentadoria antes da data de publicação da tese fixada no referido precedente vinculante, opina-se pela **manutenção do valor dos proventos de aposentadoria, com a benesse da paridade.**

³ Processo n. 187038/2019; Processo n. 354619/2017.

⁴ CONSULTAS. Relator: ANTONIO JOAQUIM. Resolução De Consulta 12/2022 - TRIBUNAL PLENO. Julgado em 28/06/2022. Publicado no DOC/TCE-MT em 11/07/2022. Processo 513121/2021.





2.2.2 Fundamento legal

24. Verifica-se que a Aposentadoria Voluntária por Idade e Tempo de Contribuição, com proventos integrais, encontra previsão no art. 3º, da Emenda Constitucional nº 47/2005, o qual versa o seguinte:

Emenda Constitucional nº 47/2005

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

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

II - vinte e cinco anos de efetivo exercício no serviço público, quinze anos de carreira e cinco anos no cargo em que se der a aposentadoria;

III - idade mínima resultante da redução, relativamente aos limites do art. 40, § 1º, inciso III, alínea "a", da Constituição Federal, de um ano de idade para cada ano de contribuição que exceder a condição prevista no inciso I do caput deste artigo.

Parágrafo único. Aplica-se ao valor dos proventos de aposentadorias concedidas com base neste artigo o disposto no art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, observando-se igual critério de revisão às pensões derivadas dos proventos de servidores falecidos que tenham se aposentado em conformidade com este artigo.

25. Em síntese, será deferido o benefício caso o servidor conte, se homem, com pelo menos 35 anos de tempo total de contribuição; e, se mulher, com 30 anos de tempo total de contribuição; e desde que, em ambos os casos, o(a) requerente possua no mínimo 25 anos de efetivo exercício no serviço público, 15 anos de carreira e 5 anos no cargo em que se der a aposentadoria. Ademais, a idade mínima será reduzida em um ano para cada ano excedente de contribuição a ser cumprido pelo servidor.

2.2.3 Da subsunção dos fatos à norma

26. Consoante se observa do caso em tela, o(a) requerente nasceu em **15/08/1963**, contando com a idade de **56 anos**, na data da publicação do ato





concessório. Além disso, possui **34 anos, 07 meses e 21 dias** de tempo total de contribuição.

27. Ressai dos autos que este(a) ingressou, no serviço público em **16/11/1995 (data de estabilização)**, estando na mesma carreira e cargo em que se deu a aposentadoria desde 01º/10/2001, ensejando, portanto, direito a proventos integrais.

28. Com adição, com fulcro no §2º do art. 212 do RITCE/MT, sugere-se a notificação do Gestor para que proceda com a retificação do ato nº. 224/2020, fazendo-se constar o regular modo de ingresso da beneficiária, a qual foi estabilizada. Assim, alterar-se-á a redação constante de que a servidora era nomeada em caráter efetivo.

29. Importante consignar que, com fulcro na Resolução Normativa nº 16/2022 que dispõe sobre a análise simplificada dos benefícios previdenciários, a SECEX não avaliou a legalidade da planilha de proventos.

3. Conclusão

30. Dessa forma, o **Ministério Público de Contas**, no exercício de suas atribuições institucionais, **manifesta-se** pelo registro do **Ato nº. 224/2020, com direito à paridade**, com retificação do texto do ato concessório, fazendo constar o regular ingresso da servidora no serviço público, sendo estabilizada constitucionalmente, corrigindo o trecho constante como nomeada em caráter efetivo.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 24 de maio de 2023.

(assinatura digital)⁵
GETÚLIO VELASCO MOREIRA FILHO
Procurador de Contas

⁵ Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa nº 09/2012 – TCE/MT.

