



PROCESSO Nº : 22.684-0/2020 (AUTOS DIGITAIS)  
ASSUNTO : APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO  
UNIDADE : MATO GROSSO PREVIDÊNCIA  
INTERESSADO : RUBENS DE AMORIM NUNES  
RELATOR : AUDITOR SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO ISAIAS LOPES DA CUNHA

### PARECER Nº 8.485/2022

EMENTA: APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO. MATO GROSSO PREVIDÊNCIA. RELATÓRIO TÉCNICO FAVORÁVEL À CONCESSÃO DO REGISTRO. SERVIDOR ESTABILIZADO CONSTITUCIONALMENTE. ARTIGO 19 DO ADCT. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DESTA CORTE DE CONTAS. VALIDAÇÃO DAS PROGRESSÕES CONCEDIDAS EM DECORRÊNCIA DA SEGURANÇA JURÍDICA. DIREITO À PARIDADE EXCEPCIONALMENTE RECONHECIDO EM RAZÃO DA MODULAÇÃO DE EFEITOS NA RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 12/2022-TCE/MT-TP. PARECER DESTES MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS PELO REGISTRO DO ATO Nº 27.645/2018.

## 1. RELATÓRIO

1. Tratam os autos da apreciação, para fins de registro, da legalidade do ato concessório que reconheceu o direito à **Aposentadoria Voluntária por Tempo de Contribuição**, com proventos integrais, a(o) **Sr.(a) RUBENS DE AMORIM NUNES**, servidor(a) estabilizado(a) constitucionalmente, lotado(a) quando em atividade, na **SECRETARIA DE ESTADO DE JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS**, no cargo de **ASSIST. SIST. PENITENCIÁRIO**, classe/nível **"D-10"**, carga horária de **"40 h/s"**, no município de **CUIABÁ/MT**.

2. Os autos foram encaminhados para conhecimento da extinta





Secretaria de Controle Externo de Previdência, que, em sede de Relatório Técnico Preliminar, que apontou a seguinte irregularidade<sup>1</sup>:

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

**1) LA06 RPPS\_GRAVÍSSIMA\_06. Concessão ilegal de benefícios previdenciários (arts. 40 e 142 da Constituição Federal; art. 5º da Lei nº 9.717/98).**

**1.1) Concessão irregular de aposentadoria ao Sr. RUBENS DE AMORIM NUNES (Ato Administrativo 27.645/2018), visto a ausência de efetividade (provimento por meio de concurso público) e da estabilidade prevista no art.19 do ADCT, por ter iniciado seu vínculo com o Estado de Mato Grosso 2 anos, 5 meses e 13 dias antes da promulgação da Constituição Federal, em 05/10/1988. - Tópico - 1. REQUISITOS E CONDIÇÕES CONSTITUCIONAIS**

3. Após várias tentativas de notificação<sup>2</sup>, o gestor apresentou documentos por meio do Doc. Digital nº 152901/2021.

4. A 6ª Secretaria de Controle Externo, em Relatório Técnico de Defesa<sup>3</sup>, sem avaliar a irregularidade inicialmente apontada pela extinta SECEX de Previdência e com base na Resolução Normativa nº 16/2022, manifestou-se pelo registro do Ato nº 27.645/2018.

5. Na sequência, os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas para manifestação.

6. É o sucinto relatório dos fatos e do direito.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1. Introdução

1 Doc. Digital nº 244093/2020.

2 Ofício nº 695/2020/GCSJJM, de 03/11/2020 – Doc. Digital nº 247938/2020, Ofício nº 774/2020/GCSJJM, de 26/11/2020 – Doc. Digital nº 266218/2020, Ofício nº 115/2021/GASC/JJM, de 02/06/2021 – Doc. Digital nº 130968/2021 e Ofício nº 130/2021/GASC/JJM, de 30/06/2021 – Doc. Digital nº 150785/2021.

3 Doc. Digital nº 264892/2022.





7. A Constituição da República Federativa do Brasil, em seu art. 71, inc. III, c/c 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.

8. No caso sob análise, foram constatadas pela Equipe Técnica deste Tribunal de Contas, em sede preliminar, inconsistências na concessão da aposentadoria do interessado Sr. **RUBENS DE AMORIM NUNES**, tendo o Gestor responsável encaminhado, em sede de defesa, vasta fundamentação alegando que a decisão proferida na ADI 5111/RR – STF citada no relatório técnico, não possui o efeito *erga omnes* capaz de alcançar as normas do Estado de Mato Grosso<sup>4</sup>, especificamente nos autos do processo de registro de aposentadoria de servidor estabilizado pela ADCT.

9. Nesse passo, a 6ª SECEX concluiu pela aptidão do Ato sob a análise, em conformidade com o artigo 211, II da Resolução Normativa TCE-MT nº 16/2021-TP, o que **este Parquet de Contas também se manifesta em consonância com a Auditoria, trazendo a sua fundamentação a seguir.**

## 2.2. Da Análise do Mérito

### 2.2.1. Da estabilização, manutenção no RPPS e paridade

10. Como é sabido, a regra para investidura em cargo público ocorre por meio de aprovação em concurso público. Todavia, o constituinte inseriu no artigo 19 do ADCT norma transitória criando uma estabilidade excepcional para servidores não

---

<sup>4</sup> Doc. Digital nº 152901/2021, página 6.





concursados da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que, quando da promulgação da Constituição Federal, 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.

11. Assim, considerando que a Constituição Federal foi promulgada em 05/10/1988, aqueles servidores que ingressaram no serviço público até 05/10/1983, sem concurso público, mas que continuaram no exercício de suas funções até 05/10/1988, são considerados estáveis no serviço público.

12. Esses servidores foram contemplados com a possibilidade da denominada estabilidade anômala, extraordinária, excepcional ou constitucional, que encontra previsão no supracitado dispositivo do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

13. **No caso em apreço**, o(a) interessado(a) logrou êxito em demonstrar que sua admissão de forma precária no serviço público **ocorreu em 22/04/1986**, e após lapso superior a 05 anos contínuos laborando na administração pública, teve em **22/10/1996**, por meio de Ato sem número, reconhecida sua estabilização.

14. Contudo, é possível verificar a irregularidade da estabilização excepcional, **pois o servidor contava com menos de 5 (cinco) anos ininterruptos no**





serviço público no mesmo ente federado, na data de promulgação da Constituição Federal (05/10/1988).

15. Embora não se desconheça a inconstitucionalidade da estabilização, é necessário pontuar que, independentemente da natureza do vínculo que o servidor mantinha com a Administração Pública, estava há mais de 30 (trinta) anos contribuindo para ao Poder Executivo, nesse passo, não considerar todo esse período é aquiescer com o enriquecimento ilícito do Estado em detrimento do servidor.

16. No caso em análise, o Estado de Mato Grosso 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.

17. 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.

18. Convém destacar que a Emenda Constitucional nº 98/2021 acresceu o art. 140-G à Constituição do Estado de Mato Grosso, permitindo a manutenção no RPPS dos servidores estabilizados, nos seguintes termos:

Art. 140-G Por motivo de segurança jurídica e de excepcional interesse financeiro e social, os servidores públicos da administração direta, ligados ao Poder Executivo, Legislativo ou Judiciário, e indireta, autárquica ou das fundações públicas, do Estado de Mato Grosso, salvo os exclusivamente comissionados, em exercício na data da promulgação desta Emenda à Constituição há pelo menos vinte anos continuados, ou vinte e cinco anos descontinuados, que recolheram contribuição previdenciária durante este período para o Regime Próprio de Previdência Social e que tenham sido admitidos sem concurso público de provas e títulos, bem como os que nas mesmas condições estiverem aposentados ou terem preenchidos os requisitos para obtenção da aposentadoria terão direito de se aposentar ou de se manter aposentados no Regime Próprio de Previdência Social Estadual, mantidos os respectivos deveres de contribuição. (Acrescentado pela EC nº 98, D.O. 28.05.2021) Parágrafo único As contribuições, os proventos de aposentadoria e as pensões serão atualizadas na forma da lei.





(Acrescentado pela EC nº 98, D.O. 28.05.2021)

19. O referido dispositivo teve a inconstitucionalidade arguida por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1015626-30.2021.8.11.0000, julgada totalmente procedente, declarando a inconstitucionalidade do artigo 140-G, da Constituição do Estado de Mato Grosso, acrescido pela Emenda Constitucional nº 98/2021, e por arrastamento, da Lei Complementar Estadual nº 560/2014 (art. 2º, inciso I), com **acórdão publicado no DJEN em 15/09/2022<sup>5</sup>**, nos seguintes termos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – EMENDA CONSTITUCIONAL 98/2021 QUE ACRESCENTA O ARTIGO 140-G À CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MATO GROSSO – NORMA QUE GARANTE ESTABILIDADE E DITEITO À APOSENTADORIA PELO REGIME PRÓPRIO A SERVIDORES QUE INGRESSAM NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SEM A REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO DE PROVAS E TÍTULOS EM NÍTIDA AMPLIAÇÃO À EXCESSÃO PREVISTA NO ARTIGO 19 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – OFENSA AO ARTIGO 40 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – ACORDO NULO – VIOLAÇÃO A CLÁUSULA DE RESERVA DE PLENÁRIO - PEDIDO JULGADO PROCEDENTE – MODULAÇÃO DOS EFEITOS – PRECEDENTES DO STF. A Suprema Corte firmou entendimento de que são inconstitucionais as normas estaduais que ampliam a exceção à regra da exigência de concurso para o ingresso no serviço público, já estabelecidas no artigo 19 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal, especialmente para fins de aposentação no regime próprio de previdência social estadual. Conforme consta do art. 40 da Constituição Federal, pertencem ao regime próprio de previdência social tão somente os servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios (servidores ativos, aposentados e pensionistas). Nos termos do entendimento do Supremo Tribunal Federal, **modulam-se os efeitos da declaração, para que sejam ressalvados aqueles agentes que, até a data de publicação do acórdão deste julgamento, já estejam aposentados ou tenham preenchido os requisitos para a aposentadoria sob o regime próprio de previdência do Estado de Mato Grosso, exclusivamente para efeito de aposentadoria.**  
(Grifo nosso)

20. Nesse ínterim, conforme modulação dos efeitos da decisão acima, esse Ministério Público de Contas não vislumbra a possibilidade de denegação do registro do ato aqui tratado, uma vez que os requisitos, de aposentação foram preenchidos

5 Disponível em: <https://comunica.pje.jus.br/consulta?siglaTribunal=TJMT&dataDisponibilizacaoInicio=2022-09-14&dataDisponibilizacaoFim=2022-09-15&numeroProcesso=10156263020218110000>, consulta em 22/11/2022.





antes da data da publicação do referido acórdão.

21. Porém, nos termos do referido acórdão devem(riam) ser excluídos os pagamentos dos direitos que são típicos dos servidores públicos efetivos. Nesse ponto, esclarece-se que o interessado, após a declaração de sua estabilidade constitucional em **22/10/1996**, teve concedidas sucessivas progressões funcionais, durante toda a sua vida funcional, conforme certidão de vida funcional acostada aos autos (Doc. Digital nº 234807/2020, páginas 07 a 12).

22. Em igual sentido, em relação às progressões de carreira, o Supremo Tribunal Federal entende que os servidores que obtiveram estabilidade extraordinária segundo os ditames do art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias não têm direito aos reenquadramentos e à progressão funcional, nem sequer podem desfrutar de benefícios que sejam privativos dos servidores efetivos, havendo, assim, distinção entre os institutos da estabilidade constitucional e a efetividade no serviço público. Senão, veja-se:

**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 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

23. **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.**

24. **Da análise acima se alcançaria a conclusão de ausência de direito à paridade, no entanto, em aplicação à modulação de efeitos da Resolução de Consulta nº 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.**

INSTITUTO MUNICIPAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES DE CÁCERES. CONSULTA. PREVIDÊNCIA. RPPS. SERVIDORES ESTÁVEIS NÃO EFETIVOS (ARTIGO 19, ADCT). IMPOSSIBILIDADE DE MANUTENÇÃO DOS ESTABILIZADOS AOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. **a)** A decisão proferida pelo STF na ADI nº 5111/2018 – RR não tem efeito *erga omnes* e não vincula todos os entes federados. **b)** A concessão das aposentadorias dos servidores estabilizados e não efetivos, não dá direito a paridade. (Julgamento em 28/06/2022).

[...] **III) modular os efeitos da presente decisão, para que a aplicação do entendimento passe a vigorar da publicação da presente consulta. (Grifo nosso).**

25. O referido julgamento ocorreu em 28/06/2022 com publicação no dia 11/07/2022, já a aposentadoria foi protocolada nesta Corte em **15/10/2022**, conforme termo de aceite contido no Doc. Digital nº 234806/2020, **tendo a aposentadoria, contudo, sido publicada em 04/09/2018 (Doc. Digital nº 234807/2020, página 6).** Diante disto, excepcionalmente, a aposentadoria deverá ser mantida com direito à





paridade.

## 2.2.2 Fundamento legal e subsunção do fato à norma

26. O Ato nº 27.645/2018 dispõe sobre a concessão da Aposentadoria Voluntária por Tempo de Contribuição, com proventos integrais, encontrando previsão no artigo 3º, da Emenda Constitucional nº 47/2005, o qual versa o seguinte:

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.

27. 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.





28. Consoante se observa do caso em tela, o(a) requerente nasceu em **24/02/1960**, contando com a idade de **58 anos**, na data da publicação do ato concessório. Além disso, possui **37 anos, 05 meses e 22 dias** de tempo total de contribuição.

29. Ademais, ressei dos autos que este(a) **teve a sua admissão ao serviço de forma precária (por meio de contrato em regime CLT) em 22/04/1986**. Já a sua **estabilização se deu em 22/10/1996**, contando, assim, com **21 anos, 10 meses e 13 dias na carreira e 8 anos, 2 meses e 25 dias no cargo** em que se deu a aposentadoria, ensejando, portanto, direito a proventos integrais, pela regra do art. 3º, da EC 47/2005.

30. Do exposto, conclui-se que o(a) requerente possui direito ao benefício, posto ter preenchido os requisitos constitucionais pertinentes, razão pela qual este *Parquet* se manifesta pelo seu registro.

### 3. CONCLUSÃO

31. Dessa forma, o **Ministério Público de Contas**, no exercício de suas atribuições institucionais, **manifesta-se pelo Registro do Ato nº 27.645/2018, com direito à paridade, excepcionalmente, em razão da modulação de efeitos na tese fixada pela Resolução de Consulta nº 12/2022-TP.**

É o Parecer.

**Ministério Público de Contas, Cuiabá, 02 de dezembro de 2022.**

(assinatura digital)<sup>6</sup>  
**GETÚLIO VELASCO MOREIRA FILHO**  
Procurador de Contas

<sup>6</sup> 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 9/2012 do TCE/MT.

