



PROCESSO Nº : 24.290-0/2020 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO
UNIDADE : MATO GROSSO PREVIDÊNCIA
INTERESSADO : DIVONE ELBA DE SOUZA FIGUEIREDO
RELATOR : CONSELHEIRO WALDIR JÚLIO TEIS

PARECER Nº 6.213/2022

EMENTA: APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO. MATO GROSSO PREVIDÊNCIA. IRREGULARIDADES SANADAS. RELATÓRIO TÉCNICO CONCLUSIVO FAVORÁVEL À CONCESSÃO DO REGISTRO. PARECER DESTES MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS PELO REGISTRO DO ATO N. 3.712/2015 E LEGALIDADE DA PLANILHA DE PROVENTOS.

1. RELATÓRIO

1. Tratam os autos de apreciação, para fins de registro, da legalidade do ato concessório de APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO, com proventos integrais, concedido a **Sra. Divone Elba de Souza Figueiredo**, servidor (a) estabilizado (a), no cargo Analista Desenv Econ Social L 10050, D-12, lotada na Secretaria de Estado de Gestão, no município de Cuiabá/MT.

2. Os autos foram encaminhados para conhecimento da então Secretaria de Controle Externo de Previdência, que, em sede de relatório técnico¹, identificou irregularidades e manifestou pela citação do Gestor para apresentação de defesa:

ELLITON OLIVEIRA DE SOUZA - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2020 a 31/12/2020

1) KB23 PESSOAL_GRAVE_23. Ascensão funcional de servidores e/ou empregados públicos (art. 37, inciso II e X, da Constituição Federal/88 e art. 129, inciso II, da Constituição do Estado do Mato Grosso/89).

1.1) Ato e provento de aposentadoria da servidora DIVONE ELBA DE SOUZA FIGUEIREDO composto por cargo e remuneração oriundos de ascensão funcional do cargo de TÉCNICA DE DESENVOLVIMENTO

¹ Documento digital nº 7133/2021





ECONÔMICO E SOCIAL para o cargo de ANALISTA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, caracterizando a irregularidade pelo descumprimento da Súmula Vinculante 43 do Supremo Tribunal Federal. - Tópico - 2. Análise Técnica

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

2.1) Enquadramento irregular do servidor estabilizado, visto a ilegalidade da integração em carreira privativa de servidor efetivo. - Tópico - 2. Análise Técnica

2.2) Quanto aos períodos de tempo trabalhado anterior a posse 01/03/1980 a 31/01/1983, 01/02/1983 a 20/12/1989, devem ser encaminhados: - Apresentar documentos comprobatórios do vínculo, tais como: publicação no diário oficial, contratos, termo de posse, carteira de trabalho, fichas funcionais, holerites, etc. - Tópico - 2. Análise Técnica

3. Regularmente citado², o Gestor apresentou alegações de defesa acompanhada de documentos (documento digital nº. 71779/2021).

4. Ato seguinte, a 2ª Secretaria de Controle Externo, em relatório técnico de defesa³, manifestou pelo saneamento dos achados de auditoria e opinou pelo registro do ato nº. 3712/2015 e legalidade da planilha de proventos.

5. Vieram, então, os autos para análise e parecer ministerial conclusivo.

6. É o sucinto relatório dos fatos.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Introdução

7. A Constituição da República Federativa do Brasil, em seu art. 71, 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.

² Ofício nº. 15/2021/GCI/LHL – Documento digital nº. 38358/2021

³ Documento digital nº. 216966/2022





2.2. Da Análise do Mérito

2.2.1. Da estabilização, manutenção no RPPS e paridade

8. 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)

9. Extraí-se do dispositivo, portanto, a possibilidade da estabilidade do servidor, desde que tenha prestado serviço por mais de cinco anos, até 05/10/1988, data da promulgação da Constituição.

10. No caso em apreço, a servidora, Sra. Divone Elba de Souza, foi admitida para prestar serviços como auxiliar administrativo na Escola Estadual José Machado Neves da Costa, com início em 01/03/1980 e término em 31/01/1983, sendo contratada, em 01/02/1983, em regime CLT, para cargo de Assistente Social, no IPEMAT, sendo estabilizada em 21/12/1989 por meio do Decreto n. 2173/1989, uma vez que cumprido o requisito temporal de 05 anos continuados até a promulgação da





Constituição Federal, conforme da certidão de vida funcional, acostada as fls. 9/10 do doc. digital nº 249489/2020.

11. Esta Corte de Contas possui entendimento consolidado sobre o tema, conforme Resolução de Consulta nº 22/2016-TP, a qual prevê que os servidores estabilizados pelo artigo 19 do ADCT e não efetivos, filiados ao RPPS, há mais de 5 (cinco) anos, tem direito de permanência ao regime, *in verbis*:

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)

12. É por tais razões que **esse Ministério Público de Contas não vislumbra a possibilidade de denegação do registro do ato aqui tratado, uma vez que preenchidos os requisitos insertos no art. 19 do ADCT e filiado ao RPPS há mais de 5 anos.**

13. Por outro lado, 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, II, da Constituição da República**⁴. Em outras palavras, a efetividade no cargo e as vantagens

⁴Art. 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





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 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

14. **No caso sob análise**, a servidora obteve indevidas progressões de carreira, conforme se extrai das fls 10/11 do documento digital n. 249489/2020.

15. No entanto, embora **não tenha direito aos reenquadramentos e à progressão funcional, 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

nomeação e exoneração; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)





reconhece os enquadramentos e progressões devidos até a data da aposentadoria.

16. No tocante ao reajustamento dos proventos e aplicação da paridade, este *Parquet* entende 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..**⁵ (grifei)

17. O referido julgamento ocorreu em 28/06/2022, já o Ato de concessão da aposentadoria foi emitido em 02/06/2015 (doc. dig. n. 249489/2020 fls.7). Assim, em aplicação à 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.

2.2.2. Ascensão Funcional

18. Em Relatório Técnico Preliminar, a Secex aponta irregularidade KB23, ao averiguar ascensão funcional da servidora do cargo de Técnica de Desenvolvimento

⁵ CONSULTAS. Relator: ANTONIO JOAQUIM. Resolução De Consulta 12/2022 - TRIBUNAL PLENO. Julgado em 28/06/2022. Publicado no DOC/TCE-MT em . Processo 513121/2021.





Econômico e Social para o cargo de Analista de Desenvolvimento Econômico e Social.

19. Como sabido, a ascensão é o provimento de cargo de uma carreira para outra. Apesar de ter sido uma forma de provimento de cargos públicos admitida por constituições anteriores foi proibida após a vigência do novo ordenamento jurídico-constitucional brasileiro (art. 37, II, da Constituição Federal e art. 129, II, da Constituição Estadual). Da mesma forma, o subterfúgio de se englobar carreiras de natureza e níveis de escolaridade distintos em uma só carreira (transposição) é expediente que não encontra mais amparo legal.

20. Diante deste impeditivo constitucional, o Supremo Tribunal Federal manifestou-se em diversas oportunidades acerca da inconstitucionalidade de modalidades de provimento que possibilitavam ao servidor público investir-se, sem prévia aprovação em concurso público, em cargo que não integrava a carreira na qual anteriormente investido. Por este exato motivo os provimentos derivados prevista na Lei nº 8.112/1990, ascensão e a transferência, foram fulminadas pelo Tribunal Maior nas ADI's nº 231, 873 e outras.

21. Em que pese as ADI's, e em especial a ADIN nº 837- 4/DF, terem tido efeitos vinculantes (*Erga Omnes*) e eficácia *ex tunc* (retroativos a data da publicação do atos inconstitucionais), fato é que durante muito tempo remanesceram, ainda que de forma menos acentuada, a dúvida quanto a legalidade dos casos de ascensão/transposição.

22. Diante de tal situação e do aumento do número de ações repetitivas, o STF editou em 2003 a Súmula nº 685⁶ com uma redação bastante incisiva, na qual reforçou serem inconstitucionais quaisquer formas de provimento derivado que impliquem investidura de servidor em cargo estranho àquele para o qual ele originalmente prestou concurso público.

⁶ Súmula nº 685 "É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido."





23. No caso em análise, convém assinalar que a servidora, Sra. Divone Elba de Souza Figueiredo, após ser declarada estável no serviço público em 21/12/1989, pelo Decreto n. 2173/1989, foi enquadrada no cargo Técnico de Desenvolvimento Econômico e Social, classe A, nível 08, a partir de 06/04/2002. A alegada ascensão funcional, citada pela Secex, decorreu da alteração da carreira de Técnico de Desenvolvimento Econômico e Social para o cargo de Analista de Desenvolvimento Econômico e Social, mencionada na Certidão da Vida Funcional da servidora, fls. 11 do documento digital n. 249489/2020.

24. Esclareceu o gestor, contudo, no documento digital n. 71779/2021, que na realidade não se trata de ascensão funcional, mas somente de alteração da nomenclatura do cargo, por meio da Lei 10.050/2014, uma vez que mantidas as atribuições e a escolaridade do cargo anterior.

25. Razão assiste o gestor em suas alegações, isso porque o cargo de Técnico de Desenvolvimento Econômico e Social, criado pela Lei n. 7.554/2001, já exigia formação de nível superior completo⁷, tendo a Lei n. 10.050/2014 alterado a Lei n. 7.554/2001, passando a denominar o cargo de Técnico Desenvolvimento Econômico e Social de Analista de Desenvolvimento Econômico e Social⁸.

26. Nesse passo, este *Parquet* opina pelo saneamento da irregularidade KB23 e, na sequência, passa-se à análise do atendimento dos requisitos para a concessão da aposentadoria.

2.2.3 Fundamento legal

27. Verifica-se que a Aposentadoria Voluntária por Idade e Tempo de Contribuição, com proventos integrais, encontra previsão no art. 3º, da Emenda 7 Art. 3º A Carreira dos Profissionais do Desenvolvimento Econômico e Social constante do Anexo II é composta de 03 (três) cargos:
I - Técnico de Desenvolvimento Econômico e Social é composto pelos cargos de formação de nível superior completo;
§ Art. 1º O cargo de Técnico de Desenvolvimento Econômico e Social passam a ser denominado Analista de Desenvolvimento Econômico e Social.





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.

28. 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.

2.2.4 Da subsunção dos fatos à norma

29. Consoante se observa do caso em tela, o(a) requerente nasceu em 05/06/1962, contando com a idade de **52 anos**, na data da publicação do ato concessório. Além disso, possuía **35 anos e 3 meses** de tempo total de contribuição.

30. Ademais, ressei dos autos que este(a) ingressou, no serviço público em **21/12/1989**, permanecendo desde então na mesma carreira e cargo em que se deu a





aposentadoria, ensejando, portanto, direito a proventos integrais, uma vez que cumpriu citadas condições do art. 3º, da EC 47/2005 até 20.08.2020.

31. Do exposto, este *Parquet* se manifesta pelo registro do ato e legalidade da planilha de proventos.

3. Conclusão

32. Dessa forma, o **Ministério Público de Contas**, no exercício de suas atribuições institucionais, **manifesta-se** pelo registro do **Ato n. 3.712/2015 e legalidade da planilha de proventos.**

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 20 de outubro 2022.

(assinatura digital)⁹
GETÚLIO VELASCO MOREIRA FILHO
Procurador de Contas

⁹ 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.

