



PROCESSO Nº : 270075/2018 (AUTOS DIGITAIS)  
ASSUNTO : APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO  
UNIDADE : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO  
INTERESSADO(A) : SILVIA MARIA MARICATTO RODRIGUES  
RELATOR(A) : CONSELHEIRO VALTER ALBANO

### PARECER Nº 1.855/2022

EMENTA: APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO. IRREGULARIDADES APONTADAS PELA EQUIPE TÉCNICA. ASCENSÃO FUNCIONAL NO EXERCÍCIO DE 1993. INCORPORAÇÃO DE CARGO OCORRIDA NO EXERCÍCIO DE 2008. POSIÇÃO DA EQUIPE TÉCNICA PELA DENEGAÇÃO DE REGISTRO. PARECER MINISTERIAL DIVERGENTE. APLICAÇÃO DO DISPOSTO NO ARTIGO 24, DA LINDB. DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA VERIFICADA. INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 26, DA LEI ESTADUAL N. 7.692/2002. PARECER MINISTERIAL PELO REGISTRO DO ATO 457/2018 E LEGALIDADE DA PLANILHA DE PROVENTOS.

## 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, ao **Sr.(a) SILVIA MARIA MARICATTO**, portador(a) do RG nº 19.218.938-4/SSP/SP e do CPF nº 069.883.378-30, servidora ocupante de cargo de provimento efetivo de Analista Judiciário – PTJ – Tribunal de Justiça, classe “D”, nível XI, beneficiária do cargo comissionado de Chefe de Divisão PJCNE-V, com lotação do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso.

2. Aportando os autos na Secretaria de Controle Externo de Previdência Social, esta consignou a presença das seguintes irregularidades:

**CARLOS ALBERTO ALVES DA ROCHA** - ORDENADOR DE DESPESAS /  
Período: 01/01/2019 a 27/05/2020  
**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) Retificar planilha de proventos com exclusão da parcela complementar relativa a incorporação do cargo, e consequente retificação do ato de aposentadoria. - Tópico - 3. CÁLCULO DOS PROVENTOS

**2) 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).

2.1) Ato e provento de aposentadoria da servidora composto por cargo e remuneração oriundos de ascensão funcional do cargo Auxiliar Judiciário para o cargo Técnico Judiciário caracterizando a irregularidade pelo descumprimento da Súmula Vinculante 43 do Supremo Tribunal Federal. - Tópico - 1.3. Contribuição

3. Devidamente citado, o gestor apresentou manifestação pugnando pela legalidade da ascensão funcional e da incorporação de proventos, em razão da ocorrência da decadência administrativa para revisão de atos que gerem benefícios ao administrado.

4. A Secretaria de Controle Externo, em relatório técnico de defesa, manifestou pela ilegalidade da planilha de cálculo, mantendo as irregularidades, opinando pelo não registro do ato.

5. Vieram os autos ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer ministerial.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1. Introdução

6. 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.

### 2.2. Da Análise do Mérito





### 2.2.1 Ascensão funcional e incorporação de proventos de cargo em comissão

7. Conforme narrado, a Secretaria de Controle Externo opinou pela denegação do registro do ato 457/2018, de 30 de maio de 2018, em decorrência de ascensão funcional indevida operada na data de 13 de dezembro de 1993 e pela incorporação de proventos de cargo em comissão ocorrida na data de 24 de outubro de 2008.

8. O gestor, em sínteses, argumentou que: **a)** em ambas as situações deve ser respeitada a decadência administrativa prevista no artigo 26, da Lei Estadual n. 7.692/2002; **b)** devem ser observados os ditames da segurança jurídica; **c)** devem ser observadas as disposições do artigo 24, da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB -, no que tange à revisão e validade de atos já completados levando em consideração as orientações da época; e **d)** quanto à incorporação de vantagens, destacou as sucessivas normas elaboradas para regras de transição e citou os enunciados de súmula n. 001/2004, 004/2004, 005/2004.

9. A Secretaria de Controle Externo, mantendo as irregularidades, sustentou que:

Por ocasião da revogação da Lei 6614/1994 que permitia a incorporação de vantagens pela Lei 7299/2000 em 14/07/2000 a servidora não tinha cumprido os requisitos para a concessão do benefício, uma vez que contava com apenas 03 anos, 07 meses e 22 dias descontinuados ou 01 ano, 08 meses e 24 dias contínuos de exercício de cargo comissionado (de 06/05/91 a 05/05/92, 16/11/92 a 14/10/93, 06/12/93 a 03/07/94, 04/07/94 a 23/10/94 e 24/10/94 a 02/09/95), nem estava exercendo cargo comissionado, pois havia sido exonerada em 02/09/95, o que não lhe garantia qualquer expectativa de direito ou suposta regra transitória. Questiona-se a instituição de regras de transição não disciplinadas em lei, e sim em atos administrativos editados pelo próprio TJ pois são enunciados sem cunho jurisdicional e sim para disciplinar situações administrativas aplicadas aos seus servidores e aprovados pelo Pleno do Tribunal de Justiça em sessões administrativas e não no exercício da atividade jurisdicional.

Além disso, os enunciados citados se quer podem ser aplicados ao caso da servidora, senão vejamos: - Enunciado Orientativo/Súmula n. 001/2004: “O servidor ocupante de cargo efetivo do Poder Judiciário Mato-grossense ou declarado estável no serviço público dessa unidade federativa, em decorrência do preceito contido no Artigo 19 do ADCT, quando em exercício de cargo comissionado ou função gratificada à





época da Lei revogadora do benefício da incorporação (Artigo 45 da Lei n. 6.614/94) ainda que o implemento do tempo necessário para a obtenção do benefício, tenha ocorrido após a vigência da Lei revogadora (Lei n. 7.299, de 14/7/2000).” - Não pode ser aplicado a servidora porque por ocasião da Lei 7299/2000 que extinguiu a incorporação ela não estava exercendo cargo em comissão, pois havia sido exonerada em 02/09/1995 do cargo de Revisor Judiciário, tendo sido nomeada novamente para o cargo de Chefe de Serviço de Andamentos de Autos apenas em 09/04/2001, portanto, não havia nenhuma expectativa de direito a ser resguardado.

- Enunciado Orientativo/Súmula n. 004/2004: “O servidor do Poder Judiciário que não era efetivo à época da revogação do art.45 da Lei n. 6.614/94, de 22/12/94, através da Lei estadual n. 7.299/2000, de 14/7/2000, contudo, já tinha sido aprovado em Concurso Público, realizado antes da revogação da lei, estando no aguardo de ser chamado para a nomeação, faz jus à incorporação das vantagens do cargo, restando evidenciado o atraso da administração nos procedimentos que envolvem o concurso público.” - Não se aplica à servidora, pois já ocupava cargo efetivo desde 18/05/1990.

- Enunciado Orientativo/Súmula n. 005/2004: “Servidor efetivo à época da revogação da Lei que veio a completar o período de 05 (cinco) anos ininterruptos de exercício de cargo de confiança após a revogação da Lei tem direito à percepção de vantagens.” O verbo completar pressupõe que o servidor estava no exercício do cargo em comissão quando houve a revogação do benefício, o que não é o caso da servidora que iniciou a contagem de tempo de cargo em comissão apenas em 09/04/2001, quando já não mais vigorava a possibilidade de incorporação de vantagens.

Entende-se que o prazo decadencial para questionamento de atos ilegais não pode ser alegado na atuação deste Tribunal, uma vez que o prazo para o exercício do controle externo começa a contar do protocolo do processo de aposentadoria, que ocorreu em 07/08/2018, conforme entendimento do STF - tema 445 ou da publicação do ato de aposentadoria em 04/12/2017 de acordo com a Lei Estadual n. 11599/2021, admitindo-se ainda a interrupção da contagem do prazo com a citação que ocorreu em 01/06/2020.

[...]

De igual modo não há que se falar em aplicação dos efeitos da Resolução de Consulta TCE/MT 04/2019, pois não há direito a ser respaldado pois a servidora não cumpriu os requisitos legais para a incorporação. A denegação do registro do ato, tendo em vista a ilegalidade da planilha de proventos não impede a correção dos autos para novo envio para apreciação deste Tribunal com a planilha corrigida, bem como a apuração pela via adequada de valores devidos a título de ressarcimento de contribuição previdenciária que porventura tenham sido descontados a maior.

[...]

Trata-se de assunto já sumulado no âmbito do STF, que possui o seguinte entendimento: **Súmula Vinculante 43** 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. [Aprovada na Sessão Plenária de 08/04/2015, publicada no Dje n. 72 de





17/04/2015]

Antes disso, houve uma série de julgamentos em que não restou dúvida quanto a correta interpretação do art. 37, II, da CF, sendo reconhecido como precedente representativo o julgamento da ADI 231 referente a uma norma do estado do Rio de Janeiro.

[...]

Portanto, no presente caso, resta comprovado que o enquadramento da servidora no cargo de Técnico Judiciário PTJNS, a partir de 13/12/1993, configurou ascensão, violando o art. 37, II, da CF, razão pela qual opina-se pela denegação do registro da aposentadoria.

Sugere-se como determinação que o Tribunal de Justiça retorne a servidora ao cargo de origem - Auxiliar Judiciário ou equivalente no atual plano de cargos e salários dos servidores do Judiciário, de modo a garantir a paridade com os servidores desta categoria e não com a do cargo ascendido.

10. **Passamos à análise ministerial.**
11. **O Ministério Público de Contas diverge da posição apresentada pela Secretaria de Controle Externo.**
12. **Quanto aos julgamento de Ações Diretas de Inconstitucionalidade em datas anteriores ao ato de ascensão funcional, destacamos que o Supremo Tribunal Federal não adota a teoria da transcendência dos motivos determinantes em caso de controle abstrato de constitucionalidade, motivo pelo qual as decisões não se aplicavam ao âmbito administrativo do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, de forma que a matéria somente veio a ser pacificada tempos depois com a edição da súmula vinculante n. 43 no no de 2015 quando então o entendimento passou a ter eficácia vinculante também no âmbito administrativo nos termos do artigo 103-A, §3º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88.**

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM RECLAMAÇÃO. REGIME DA LEI 8.038/90. CASSAÇÃO DE PREFEITO MUNICIPAL. AUSÊNCIA DE IDENTIDADE ESTRITA ENTRE O OBJETO E O PARADIGMA. INAPLICABILIDADE DA TRANSCENDÊNCIA DOS MOTIVOS DETERMINANTES.

**1. A eficácia vinculante dos acórdão proferidos em processos de controle concentrado de constitucionalidade abrange apenas a norma objeto da ação. Inaplicabilidade da transcendência dos motivos determinantes.** Precedentes. 2. Não cabe reclamação por eventual afronta a direito objetivo, a jurisprudência ou a Súmula desprovida de efeitos vinculantes, o que deve ser objeto de ação judicial própria. 3. Agravo regimental a que se nega provimento.

(Rcl 19384 AgR, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 07/06/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-129 DIVULG 21-06-2016





PUBLIC 22-06-2016). (grifo meu).

13. Dito isto, **imperiosa é a aplicação dos ditames do artigo 24, da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB – diante da ausência de quaisquer normas ou posicionamentos vinculantes que viessem a impedir a ocorrência do fenômeno da ascensão na carreira de servidores públicos à época da prática do ato.**

14. Não bastasse isto, **em ambos os casos – ascensão e incorporação de vantagens – a aplicação do disposto no artigo 26, da Lei Estadual n. 7692/2002 é medida que se impõe.**

15. Diferente do que manifestou a equipe técnica, **não se confunde a matéria com a tese definida pelo Supremo Tribunal Federal quanto ao tema 445** sob o rito da repercussão geral haja vista que este trata de prazo de atuação da Corte de Contas enquanto que a decadência trata da perda da possibilidade de a administração pública rever atos que surtam efeitos benéficos aos administrados.

16. Ademais, **não fora constatado qualquer elemento que possa indicar a má-fé da servidora**, não havendo, por conseguinte, espaço para o afastamento do prazo decadencial por tal excepcionalidade.

17. Neste ponto, ressaltamos que **o precedente do Supremo Tribunal Federal quanto ao afastamento da decadência é restrito** aos casos de comprovada má-fé do beneficiário do ato e a existência de processo administrativo que tenha por intuito impugnar o ato, sendo **ausente as duas hipóteses nestes autos.**

RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. REVISÃO DE ANISTIA CONCEDIDA COM FUNDAMENTO NA PORTARIA Nº 1.104/1964. DESNECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. MÉRITO. PORTARIA Nº 1.203/2012-MJ. DECADÊNCIA DO ATO DE ANULAÇÃO DA ANISTIA. AUSÊNCIA DE MÁ-FÉ DO ANISTIADO. IMPOSSIBILIDADE DE CONSIDERAR NOTAS E PARECERES EMANADOS PELA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO COMO MEDIDAS IMPUGNADORAS DA VALIDADE DO ATO, NOS TERMOS DO ART. 54, §2º DA LEI Nº 9.784/1999. PROVIMENTO DO RECURSO. 1. [...] 2. O prazo decadencial para a anulação de atos administrativos que geram efeitos favoráveis aos administrados é de cinco anos, nos termos do artigo 54 da Lei nº 9.784/1999, **comportando apenas duas hipóteses de afastamento da**





**decadência administrativa: a má-fé do beneficiário e a existência de medida administrativa impugnadora da validade do ato.** 3. O processo administrativo de revisão da anistia do Impetrante expressamente afastou a existência de má-fé por parte do anistiado quando do requerimento para o reconhecimento dessa condição. [...] (RMS 31841, Relator(a): EDSON FACHIN, Primeira Turma, julgado em 02/08/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-200 DIVULG 19-09-2016 PUBLIC 20-09-2016). (grifo meu).

18. O disposto no artigo 26, da Lei Estadual 7.692/2002 reproduz o conteúdo material – e temporal após a alteração pela Lei Estadual 9.473/2010 – do disposto no artigo 54, da Lei Federal n. 9.784/99, de forma que os entendimentos desta se aplicam àquela.

19. Conforme definido pelo **Superior Tribunal de Justiça** o prazo decadencial passa a ser contado da vigência do texto legal para os atos anteriores a ele e a partir do ato quando posteriores à vigência da norma, não havendo aplicação retroativa. Assim, a **contagem do prazo decadencial** – inicialmente decenal na lei estadual – passou a ser contado na data de 1º de julho de 2002 para a ascensão e em 24 de outubro de 2008 (data do ato) para a incorporação (isto sem adentrar no mérito da aplicação da Lei n. 9.784/99 enquanto não editada a lei estadual própria, por força da súmula n. 633, do **Superior Tribunal de Justiça**).

[...] 2. O **Superior Tribunal de Justiça** assentou o entendimento de que **mesmo os atos administrativos praticados anteriormente ao advento da Lei Federal 9.784, de 1.2.99, estão sujeitos ao prazo decadencial quinquenal contado da sua entrada em vigor.** [...] (REsp n. 1.678.831/RJ, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 21/9/2017, DJe de 9/10/2017). (grifo meu).

[...] 1. A jurisprudência desta Corte Superior firmou entendimento no sentido de que, com o advento da Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999 o direito de a Administração anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários **decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fe.** Precedentes [...] (AglInt no REsp n. 1.421.522/CE, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 23/8/2018, DJe de 29/8/2018). (grifo meu).

20. Na data de 06 de dezembro de 2010 houve a redução do prazo decenal para quinquenal. Ou seja, o prazo decenal para ascensão completou em 1º de julho de 2012 e se quinquenal em 1º de julho de 2007. No que tange à incorporação, o prazo





decenal completou em 24 de outubro de 2018 e se quinquenal em 24 de outubro de 2013.

21. **Seja o prazo decenal ou quinquenal, verificamos que para ambas as situações – ascensão e incorporação – a decadência administrativa paira sobre os atos administrativos, não havendo possibilidade de exercício da autotutela administrativa pela administração pública neste momento.**

22. **Por fim, quanto à interpretação que a Secretaria de Controle Externo pretende dar às normas de transição e entendimentos fixados pelo Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, destacamos que é regra básica de hermenêutica a impossibilidade de o intérprete criar restrições e distinções onde a norma jurídica não as prevê (lei ou jurisprudência adotando o sentido amplo de norma jurídica).**

23. Diante de todo o exposto, o Ministério Público de Contas entende pela ocorrência da decadência tanto em relação à ascensão quanto em relação à incorporação de vantagens, sendo indevida a pretensão de excluí-los da planilha de proventos da servidora beneficiária.

## 2.2.2 Fundamento legal

24. 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:

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 **21/03/1967** contando com a idade de **51 anos**, na data da publicação do ato concessório. Além disso, possui **34 anos e 4 dias** de tempo total de contribuição.

27. Ademais, ressei dos autos que este(a) ingressou no serviço público em **18/05/1990** e na data de **13/12/1993** no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria, ensejando, portanto, direito a proventos integrais, que corresponde à totalidade da sua remuneração.

28. 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

29. Dessa forma, o **Ministério Público de Contas**, no exercício de suas atribuições institucionais, **manifesta-se** pelo registro do ato n. 457/2018, bem como pela legalidade da planilha de proventos integrais.





---

É o Parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 10 de junho de 2022.

(assinatura digital)<sup>1</sup>  
**GETÚLIO VELASCO MOREIRA FILHO**  
Procurador de Contas

---

<sup>1</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.

