



PROCESSO Nº : 31.835-3/2019 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO
UNIDADE : MATO GROSSO PREVIDÊNCIA
INTERESSADO : MERIS CLARA BERTO DE SANTANA
RELATOR : AUDITOR SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO ISAIAS LOPES DA CUNHA

PARECER Nº 8.817/2022

EMENTA: APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO. MATO GROSSO PREVIDÊNCIA. SERVIDOR ESTABILIZADO CONSTITUCIONALMENTE. RELATÓRIO TÉCNICO CONCLUSIVO FAVORÁVEL À CONCESSÃO DO REGISTRO. RESOLUÇÃO CONSULTA 12/2022-TP. MODULAÇÃO DE EFEITOS. PARECER DESTES MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS PELO REGISTRO DO ATO Nº 3.963/2019, COM DIREITO A PARIDADE, EXCEPCIONALMENTE.

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. Meris Clara Berto de Santana**, servidora estabilizada constitucionalmente, no cargo de Técnico de Meio Ambiente, Classe/nível "D/10", lotada na Secretaria de Estado de Meio Ambiente, no município de Cuiabá/MT.

2. Aportando neste Tribunal os autos foram encaminhados ao conhecimento da extinta Secretaria de Controle Externo de Previdência, que, em sede de relatório técnico preliminar¹, consignou a presença da seguinte irregularidade:

¹ Documento digital nº 278409/2022





ELLITON OLIVEIRA DE SOUZA - ORDENADOR DE DESPESAS / Período:
01/01/2019 a 31/12/2019

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

1.1) SE FOR TEMPO NÃO EFETIVO ATÉ 15.12.98, VINCULADO AO MESMO RPPS EM QUE SE DARÁ A APOSENTADORIA: PERÍODO DE: 03/05/1982 a 20/12/1989 a) apresentar a legislação da época que permitia a vinculação de servidores não efetivos ao RPPS. b) apresentar os documentos comprobatórios do vínculo, tais como: publicação no diário oficial, contratos, termo de posse, carteira de trabalho, fichas funcionais, holerites, etc. - Tópico - 1. REQUISITOS E CONDIÇÕES CONSTITUCIONAIS

3. Regularmente citado², e após diversos pedidos de solicitação de prazo, o Gestor apresentou documentação pertinente, encartada no documento externo nº 26483/2022.

4. Retornando os autos para análise, a 5ª Secretaria de Controle Externo sanou o apontamento e opinou pelo Registro do Ato Administrativo nº 3.963/2019.

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.

2.2. Da Análise do Mérito

² Ofício nº 2091/2019/GCIJMM, 70/2020/GCIJMM,

4ª Procuradoria do Ministério Público de Contas - Gabinete do Procurador Getúlio Velasco Moreira Filho

Rua Conselheiro Benjamin Duarte Monteiro, nº 1 - Centro Político Administrativo - Cuiabá/MT

Telefone: (65) 3613-7621 e-mail: gab.getulio@tce.mt.gov.br - www.mpc.mt.gov.br





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, 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.

10. **No caso em apreço**, a servidora **Sra. Meris Clara Berto de Santana** foi contratada em regime celetista, a partir de 03/05/1982, para exercer o cargo de Agente Administrativo, no qual permaneceu ininterruptamente até 20/12/1989. Em 21/12/1989, por meio do Ato nº 2.173/1989, foi declarada estável no serviço público nos termos do art. 19 da ADCT, conforme se extrai da certidão de vida funcional, acostada na fl. 12 do doc. Digital nº 259172/2019. Ressalta-se que após sua estabilização foi enquadrado no cargo de Técnico de Tecnologia Ambiental





(posteriormente chamado de Técnico de Meio ambiente), no qual permaneceu até a aposentadoria.

11. Nesse ínterim, 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.

12. Ademais, 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)

13. Como já dito em linhas precedentes, trata-se de servidor estabilizado em conformidade ao art. 19 da ADCT, o que, segundo a norma acima mencionada, torna correta a vinculação ao Regime Próprio de Previdência.

14. De outro norte, com relação ao enquadramento e/ou progressão do servidor e à paridade, há que se tecer algumas ponderações.





15. 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, II, da Constituição da República³. 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 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

16. Verifica-se no caso sob análise, que a servidora, **após a declaração de sua estabilidade constitucional**, teve concedidas sucessivas progressões funcionais,

³Art. 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)





durante toda a sua vida funcional, como se carreira fosse, sendo a última em 30/06/2012, mediante Ato nº 1309/12, quando obteve progressão vertical para o nível 10, conforme se extrai das fls. 15 do documento digital n. 259172/2019.

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

18. **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.**

19. É possível verificar, inclusive, com base em processos de aposentadoria que tramitaram nesta Corte⁴, 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.

20. No tocante ao reajustamento dos proventos e paridade, este *Parquet* entende pela aplicação da paridade 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

⁴Processo n. 187038/2019; Processo n. 354619/2017.





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)

21. O referido julgamento ocorreu em 28/06/2022, sendo publicado em 11/07/2022, já o Ato de concessão da aposentadoria foi emitido e publicado em 06/09/2019 (doc. dig. n. 259172/2019 fls. 5 e 6). 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 Fundamento legal

22. 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:

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

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.





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.

23. 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

24. Consoante se observa do caso em tela, o(a) requerente nasceu em **06/09/1962**, contando com a idade de **57 anos**, na data da publicação do ato concessório. Além disso, possui **40 Anos, 10 Meses e 27 Dias** de tempo total de contribuição.

25. Ressai dos autos que esta foi admitida no serviço público mediante contrato da CLT em 03/05/1982 e estabilizada em 21/12/1989 (Decreto nº 2.173/1989), contando com 29 Anos, 8 Meses e 16 Dias na carreira e no cargo em que se deu a aposentadoria, ensejando, portanto, direito a proventos integrais.

26. Cumpre ainda enfatizar que em 30/11/2021 foi publicada a Resolução Consulta nº 15/2021 – TP⁶, a qual resolveu a celeuma sobre a comprovação de vínculo anterior a emenda nº 20/98 e nos casos previstos pelo art. 40, §13º da CF/88 entre os anos de 1998 a 2001. A referida resolução determinou que fosse reconhecido como tempo de vínculo legal com o RPPS de Mato Grosso o tempo de serviço não efetivo até 16/12/1998, com a respectiva emissão de CTC, independentemente de alegação

⁶ Doc. Digital nº 266036/2021





genérica de eventual autuação ou notificação do INSS com relação a esses servidores naquele período.

27. Nesse norte, entende-se que os documentos acostados aos autos (ficha funcional e cópias de diários oficiais relativos ao período de 03/05/1982 a 20/12/1989⁷) são documentos hábeis para demonstrar o vínculo e o tempo de serviço da servidora para fins de aposentadoria, de modo que, fica assegurado a requerente o direito adquirido à aposentadoria pela regra do art. 3º, da EC 47/2005, razão pela qual este *Parquet* manifesta-se pelo registro do ato.

3. Conclusão

28. Dessa forma, o **Ministério Público de Contas**, no exercício de suas atribuições institucionais, **manifesta-se pelo registro do Ato nº 3.963/2019, com direito à paridade, excepcionalmente, em razão da modulação de efeitos na tese fixada pela Resolução de Consulta nº. 12/2022-TP.**

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 06 de dezembro de 2022.

(assinatura digital)⁸
GETÚLIO VELASCO MOREIRA FILHO
Procurador de Contas

⁷doc. digital nº 26483/2022

⁸ 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.

