



PROCESSO Nº : 555-0/2020
ASSUNTO : PENSÃO POR MORTE DE SERVIDOR CIVIL
UNIDADE : MATO GROSSO PREVIDÊNCIA
INTERESSADA : MARLENE BAIER FERREIRA DA SILVA
RELATOR : CONSELHEIRO ANTONIO JOAQUIM MORAES RODRIGUES NETO

PARECER Nº 2.527/2023

EMENTA: PENSÃO POR MORTE DE SERVIDOR CIVIL. MATO GROSSO PREVIDÊNCIA. RELATÓRIO TÉCNICO FAVORÁVEL À CONCESSÃO DO REGISTRO. SERVIDOR FALECIDO ESTABILIZADO PELO ART. 19 DO ADCT. RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 12/2022-TP. ADI Nº 1015626-30.2021.8.11.0000. PARECER DESTE MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS PELA APLICAÇÃO DO ENTENDIMENTO QUE VENHA A SER FIXADO QUANDO DO JULGAMENTO DO INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS NOS AUTOS Nº 21.441-8/2020, SUBSIDIARIAMENTE. SANEAMENTO DAS IRREGULARIDADES. PELO REGISTRO DO ATO, BEM COMO PELA LEGALIDADE DA PLANILHA DE PROVENTOS.

1. RELATÓRIO

1. Tratam os autos do Ato que concedeu **Pensão por Morte oriunda de Servidor Civil**, em caráter vitalício a cônjuge, **Sra. Marlene Baier Ferreira da Silva**, civilmente qualificada nos autos, em razão do falecimento do servidor estabilizado constitucionalmente, **Sr. Jose Paula da Silva**, qualificado civilmente nos autos, aposentado no cargo de Apoio Desenvolvimento Econômico e Social, classe "B", nível "12", lotado na Secretaria de Estado de Infraestrutura, no município de Cuiabá/MT.

2. Após o saneamento das irregularidades à 6ª Secretaria de Controle Externo se manifestou pelo **registro do Ato nº 349/2019/MTPREV**, sem análise quanto ao valor dos proventos, com fulcro na Resolução nº 16/2022.



3. Foi constatada uma mudança de relatoria e efetuada a sua devida correção (Doc. nº 19291/2023), tendo os autos sido devolvidos ao Ministério Público de Contas.

4. Em vista disso, o Ministério Público de Contas considera necessário emitir um novo parecer, a fim de reiterar os termos da manifestação anterior, número 7834/22 (Doc. nº 262259/2022).

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

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

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Introdução

7. A Constituição da República Federativa do Brasil assegurou aos Tribunais de Contas dos Estados, por força de Norma atinente à União, presente em seu art. 71, III, mas extensível a estas Unidades Federadas por obra do art. 75, desta mesma Carta, a função de 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.

8. A referida competência consiste em ato de fiscalização promovido pelo controle externo, por meio do qual os Tribunais de Contas analisam a Juridicidade e Probidade dos encargos suportados pelo Erário, chancelando o Ato, por natureza complexo, que reconheceu o direito à obtenção da Aposentadoria.

9. Contudo, para que seja concedido tal benefício, os beneficiários devem preencher requisitos constitucionais, sob pena de anulação do Ato que o deferiu. Nesse sentido, indispensável manifestação de seu órgão Ministerial como fiscal da ordem jurídica.



2.2. Da Análise do Mérito

2.2.1. Da situação previdenciária dos servidores estabilizados e, via de consequência, dos seus pensionistas

2.2.1.1. Do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas – IRDR

10. Verifica-se que o caso em análise versa sobre servidor(a) falecido(a), cujo vínculo com a Administração Pública decorre da estabilidade extraordinária do artigo 19 do ADCT, que dispõe o quanto segue:

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. (grifo nosso)

11. 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**, pois foram contemplados com a possibilidade da denominada estabilidade anômala, extraordinária, excepcional ou estabilizado constitucionalmente, que encontra previsão no supracitado dispositivo do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

12. Quanto aos servidores estabilizados, houve a Edição da Emenda à Constituição Estadual nº 98/2021, que tratou da manutenção dos servidores não efetivos junto ao regime próprio de previdência social do Estado de Mato Grosso:

Art. 1º Fica acrescentado o art. 140-G à Constituição do Estado de Mato Grosso, com a seguinte redação:

“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. Parágrafo único As contribuições, os proventos de aposentadoria e as pensões serão atualizadas na forma da lei”.

Art. 2º Esta Emenda à Constituição entra em vigor na data de sua promulgação. (destaque nosso)

13. O referido dispositivo foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade, Processo nº 1015626-30.2021.8.11.0000, em trâmite pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, na qual fora firmado e homologado (em 06/05/2022) o seguinte acordo:

Item I – Serão mantidos no Regime Próprio de Previdência Social do Estado de Mato Grosso os servidores que já estiverem vinculados a esse Regime (aposentados), ou pensionistas na mesma condição;

Item II – Será assegurado o direito à aposentação no regime próprio de previdência social do Estado de Mato Grosso aos servidores que preencham todos os requisitos para aposentadoria até o trânsito em julgado da presente ação direta;

Item III – acordo nesta ação direta produz efeitos vinculantes, inclusive perante ações individuais e ações civis públicas, em curso ou passadas em julgado, no sentido de que, mesmo que determinada a extinção do vínculo funcional naqueles processos, decorrentes de vício ou qualquer espécie de ilegalidade no ato de estabilização, caso os servidores já estejam vinculados ao regime próprio da previdência (aposentados), ou preencham os requisitos de aposentação, serão mantidos seus benefícios de proventos e respectivas pensões, quer na folha de pagamento do poder ou órgão ou junto a unidade gestora única da previdência dos servidores quando for efetivadas. (destacamos)

14. Ato contínuo, fora editada por este Tribunal de Contas a Resolução de Consulta nº 12/2022-TP, que alterou a forma de tratamento dos servidores estabilizados, até então regulada pela Resolução de Consulta nº 22/2016-TP:

RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 12/2022 - TP

Resumo: INSTITUTO MUNICIPAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES DE CÁCERES. CONSULTA. PREVIDÊNCIA. RPPS. **SERVIDORES ESTÁVEIS NÃO EFETIVOS (ARTIGO 19, ADCT). IMPOSSIBILITA DE MANUTENÇÃO DOS ESTABILIZADOS AOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL.**

A decisão proferida pelo STF na ADI nº 5111/2018 – RR não tem efeito



erga omnes e não vincula todos os entes federados.

A concessão das aposentadorias dos servidores estabilizados e não efetivos, não dá direito a paridade.

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 51.312-1/2021.

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.** (Processo nº 51.312-1/2021 – Data do Julgamento: 28/06/2022 – Data da publicação: 11/07/2022 – destaques nossos e no original)

15. Nota-se da transcrição supra, que a Resolução de Consulta nº 12/2022-TP asseverou a impossibilidade de manutenção dos servidores estabilizados por força do art. 19 do ADCT junto ao Regime Próprio de Previdência Social, bem como registrou a ausência de aplicação vinculativa da ADI 5111 RR e da garantia de extensão do benefício da paridade àqueles servidores, todavia, consignou a modulação dos seus efeitos, que passariam a vigorar a partir da publicação da aludida Consulta.

16. Posteriormente, no bojo da ADI nº 1015626-30.2021.8.11.0000, houve a anulação do acordo anteriormente homologado, com o seguinte julgamento de mérito:

EMENTA 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 INGRESSARM 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. (Publicado em 15/09/2022) (grifamos)

17. Constata-se que o dispositivo não restringiu a manutenção dos servidores cuja estabilização tenha sido regular, limitando-se a consignar a ressalva aos “agentes que, até a data de publicação do acórdão deste julgamento, já estejam aposentados ou tenham preenchido os requisitos para a aposentadoria” o que, em interpretação sistêmica com o texto do acordo outrora celebrado, nos leva a crer que, independentemente da regularidade da estabilização, o servidor estadual aposentado ou que já tenha completado os requisitos de aposentação, será mantido no RPPS do Estado de Mato Grosso.

18. Para além disso, verifica-se que o acórdão foi omissivo quanto ao tratamento a ser ofertado aos pensionistas dependentes dos segurados estabilizados pelo artigo 19 do ADCT, sendo que no acordo, hoje anulado, havia expressa previsão de manutenção das pensões por morte.

19. Nesse particular, anota-se que o acórdão proferido na ADI nº 1015626-30.2021.8.11.0000 ainda não transitou em julgado, estando pendente de análise e julgamento de Recurso de Embargos de Declaração.

20. Insta salientar que esta **Procuradoria de Contas** suscitou **Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas no Processo nº 21.441-8/2020**, para que o Pleno deste Tribunal julgue aqueles autos como caso vinculante quanto à: I) possibilidade ou não de manutenção do benefício previdenciário daqueles servidores cuja estabilização



pelo artigo 19 do ADCT tenha se dado de forma irregular; e, **II)** possibilidade ou não de manutenção do benefício previdenciário de pensão por morte aos dependentes de segurado estabilizado, **comunicando-se a decisão à Segecex e à Procuradoria-geral de Contas**, para fins de uniformização do entendimento deste Sodalício de Contas.

21. **Anota-se que a situação previdenciária das beneficiárias do vertente processo enquadra-se na hipótese do item “II”, uma vez que seu benefício de pensão por morte decorre do falecimento de servidor estabilizado constitucionalmente, razão pela qual requer-se a aplicação do entendimento que vier a ser fixado naquele incidente ao benefício ora analisado.**

22. Feito esse breve apanhado histórico, verifica-se que recai sobre essa Procuradoria de Contas a necessidade de manifestação meritória quanto ao benefício em testilha, tanto sob o prisma da Resolução de Consulta nº 12/2022-TP, quanto do acórdão de mérito da ADI nº 1015626-30.2021.8.11.0000.

23. É certo que o benefício de pensão por morte é decorrente do próprio vínculo funcional do segurado, haja vista que são as suas contribuições previdenciárias que farão frente aos pagamentos do benefício de pensão, assim, não podemos ignorar que a *de cujus* teve suas contribuições previdenciárias revertidas para o RPPS, sendo por essa aposentada.

24. Nesse sentido importante trazer à baila a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/1942):

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) (negritamos)

25. Partindo dessa premissa e pautado no Princípio da Razoabilidade, entende-se que não seria razoável tratar com desigualdade as dependentes, cujo



benefício previdenciário decorrem da condição de segurado do servidor pelo RPPS do Estado de Mato Grosso, dado que a **medida se mostra excessivamente onerosa às dependentes, ao se ofertar tratamento dispare a direitos provenientes do mesmo nascedouro (vínculo previdenciário).**

26. Assim, **essa Procuradoria de Contas**, lastreada no art. 20 da LINDB, entende pela possibilidade de concessão de pensão por morte advinda de servidor(a) estabilizado(a).

2.2.2. Dos requisitos de pensão por morte

27. Para que seja possível deferir o pleito de pensão, a beneficiária deve preencher os requisitos constitucionais pertinentes. No caso em tela, como se trata de **Pensão por Morte de Servidor Civil**, é preciso observar os ditames do art. 40, § 7º, da Constituição Federal, com redação pela Emenda Constitucional nº 103/2019 c/c art. 140-C, da Constituição Estadual, inserto pela Emenda à Constituição Estadual nº 92/2020, bem como o art. 23, § 2º, da Emenda Constitucional nº 103/2019, que assim versam:

Constituição Federal

Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

(...)

§ 7º Observado o disposto no § 2º do art. 201, quando se tratar da única fonte de renda formal auferida pelo dependente, o benefício de pensão por morte será concedido nos termos de lei do respectivo ente federativo, a qual tratará de forma diferenciada a hipótese de morte dos servidores de que trata o § 4º-B decorrente de agressão sofrida no exercício ou em razão da função. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) (negritamos)

Constituição Estadual

Art. 140-C As pensões por morte, até que seja sancionada a lei complementar de que trata o inciso II do § 2º do art. 140-A desta Constituição, serão regulamentadas na forma prevista no art. 23 da Emenda Constitucional Federal nº 103, de 12 de novembro de 2019.



EC 103/2019

Art. 23. A pensão por morte concedida a dependente de segurado do Regime Geral de Previdência Social ou de servidor público federal será equivalente a uma cota familiar de 50% (cinquenta por cento) do valor da aposentadoria recebida pelo segurado ou servidor ou daquela a que teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente na data do óbito, acrescida de cotas de 10 (dez) pontos percentuais por dependente, até o máximo de 100% (cem por cento).

(...)

§ 2º Na hipótese de existir dependente inválido ou com deficiência intelectual, mental ou grave, o valor da pensão por morte de que trata o caput será equivalente a:

I - 100% (cem por cento) da aposentadoria recebida pelo segurado ou servidor ou daquela a que teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente na data do óbito, até o limite máximo de benefícios do Regime Geral de Previdência Social; e

II - uma cota familiar de 50% (cinquenta por cento) acrescida de cotas de 10 (dez) pontos percentuais por dependente, até o máximo de 100% (cem por cento), para o valor que supere o limite máximo de benefícios do Regime Geral de Previdência Social. (negritamos)

28. Como se observa do *caput*, do art. 23, da EC 103/2019, para que sejam identificados o direito e o valor a ser concedido a título de Pensão por Morte, à dependente do servidor falecido, é preciso, primeiramente, distinguir, no caso concreto, se o servidor estava aposentado ou em atividade quando se deu o óbito.

29. No presente processo, verifica-se que o **servidor se encontrava aposentado na data do óbito**, o que invoca o cálculo dos proventos com base no valor dos proventos que o servidor faria jus caso aposentado por incapacidade permanente na data do óbito.

30. Constatado que o servidor se encontrava em atividade à data do óbito, procederemos com a identificação dos dependentes que podem ser de duas categorias: vitalícios e temporários.

31. Ademais, consta dos autos os documentos comprobatórios do vínculo entre as dependentes, ora beneficiárias, e o servidor falecido, quais sejam, documentos pessoais, cópia da certidão de casamento com anotação do óbito e alvará de curatela provisória, os quais estabelecem a relação entre o Direito previsto na Constituição e o direito subjetivo da pleiteante.



32. Por fim, após consignar que se trata de benefício de pensão por morte decorrente de falecimento de servidor civil, estabelecido que se trata de dependentes da categoria **vitalícia** cujo nexó está provado nos autos, resta consignar a regularidade do cálculo dos proventos, no valor de **R\$ 3.583,86**.

33. Desse modo, verificando-se nos autos que há plena compatibilidade entre o direito pleiteado e os requisitos legais e constitucionais exigidos e considerando tratar-se de um benefício vinculado, ou seja, completado o rol de requisitos, surge o direito claro a seu reconhecimento, sendo devido o registro do Ato nº 349/2019/MTPREV, que concedeu o benefício de Pensão por Morte à companheira, em caráter vitalício, Sra. **Marlene Baier Ferreira da Silva**

3. CONCLUSÃO

34. Dessa forma, o Ministério Público de Contas, no exercício de suas atribuições institucionais, **manifesta-se pela aplicação do entendimento que venha a ser fixado quando do julgamento do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas nos Autos nº 21.441-8/2020**, haja vista que a situação previdenciária do beneficiário enquadra-se na hipótese do item “II” daquele incidente, uma vez que seu benefício de pensão por morte decorre de servidor estabilizado constitucionalmente, ou, subsidiariamente, pelo registro do Ato nº 349/2019/MTPREV, publicado em 04/10/2019, bem como pela legalidade da planilha de proventos.

É o Parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 12 de abril de 2023.

(assinatura digital)¹
GUSTAVO COELHO DESCHAMPS
Procurador de Contas

¹ 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.