



PROCESSO Nº : 59.089-4/2021
ASSUNTO : APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO
UNIDADE : MATO GROSSO PREVIDÊNCIA
INTERESSADA : ANTONIA ROSA NUNES
RELATOR : AUDITOR SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO ISAIAS LOPES DA CUNHA

PARECER Nº 8.294/2022

EMENTA: APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO. MATO GROSSO PREVIDÊNCIA RELATÓRIO TÉCNICO FAVORÁVEL À CONCESSÃO DO REGISTRO. SANEAMENTO DA IRREGULARIDADE. RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 12/2022-TP. ADI Nº 1015626-30.2021.8.11.0000. PARECER DESTE MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS PELO REGISTRO DO ATO, BEM COMO PELA LEGALIDADE DA PLANILHA DE PROVENTOS INTEGRAIS.

1. RELATÓRIO

1. Tratam os autos do Ato que reconheceu o direito à **Aposentadoria Voluntária por Tempo de Contribuição**, com proventos integrais, a **Sra. Antonia Rosa Nunes**, civilmente qualificado nos autos, servidora estabilizada constitucionalmente no cargo de Auxiliar do Sistema Socioeducativo, Classe/Nível D-10, contando com 43 anos, 04 meses e 26 dias de tempo total de contribuição, lotada na Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos, no Município de Cuiabá/MT.
2. Após o saneamento da irregularidade, a 4ª Secretaria de Controle Externo se manifestou pelo **registro do Ato nº 21.652/2017**, sem análise quanto o valor dos proventos, com fulcro na Resolução Normativa nº 16/2022.
3. Vieram, então, os autos para análise e parecer Ministerial.
4. É o sucinto relatório dos fatos e do direito.



2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Introdução

5. A Constituição da República Federativa do Brasil conferiu ao Tribunal de Contas da União 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, art. 71, III, da Constituição Federal. Tal competência estende-se aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais de Contas dos Municípios, por força do art. 75, da Constituição Federal.

6. 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, cancelando o Ato, por natureza complexa, que reconheceu o direito à obtenção da aposentadoria.

7. Contudo, para que seja concedido tal benefício, devem ser preenchidos os requisitos constitucionais, sob pena de anulação do Ato que o deferiu. Nesse sentido, indispensável manifestação do Ministério Público de Contas como fiscal da ordem jurídica.

2.2. Da Análise do Mérito

2.2.1. Da aplicação da paridade aos servidores estabilizados

8. Verifica-se que o caso em análise versa sobre servidor(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)



9. 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).

10. 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)

11. 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



preenchem 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. (negritamos)

12. 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)



13. Nota-se da transcrição supra, 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.

14. 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 ressaltados 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)

15. 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, interpretado em conjunto 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. Registra-se, contudo, que a servidora teve seu ingresso no serviço público estadual em data anterior a 05/10/1983, sendo regular a sua estabilização.

16. Outrossim, impende registrar que o referido acórdão ainda não transitou em julgado, estando pendente de análise e julgamento de Recurso de Embargos de Declaração.

17. Feito esse breve apanhado histórico, verifica-se que recai sobre essa Procuradoria de Contas a necessidade de ponderação da situação 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.

18. 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)

19. Partindo dessa premissa e pautado no Princípio da Confiança, é digno de nota que os servidores estabilizados tiveram, durante a maior parte da sua vida laborativa, tratamento idêntico ao ofertado aos servidores estáveis, aqueles admitidos por concurso público, de forma que não seria razoável tratar-lhes com desigualdade no momento de sua aposentação, dado que a medida se mostra excessivamente onerosa aos administrados.

20. Assim, **essa Procuradoria de Contas**, em verdadeira viragem de entendimento, lastreada no art. 20 da LINDB e, especialmente, considerando que o Pleno de Sodalício de Contas e o próprio Poder Judiciário de Mato Grosso modularam os efeitos de suas decisões mais gravosas, salvaguardando aqueles que já estivessem



aposentados ou que já houvessem preenchido os requisitos para aposentação, entende pela manutenção da aplicação da paridade aos servidores estabilizados cuja regra de aposentadoria garanta essa benesse.

21. Contudo, toca, ainda, fixar o termo final para aplicação da modulação dos efeitos. Nesse particular, verifica-se que a **data de publicação do Acórdão da ADI 1015626-30.2021.8.11.0000 (15/09/2022) é posterior a da publicação da Resolução de Consulta nº 22/2016-TP (11/07/2022)**, assim, nos casos dos **servidores estaduais, deve prevalecer como marco a data de 15/09/2022** (publicação do acórdão da ADI).

2.2.2. Dos requisitos de aposentadoria

22. Para que seja possível deferir o pleito de aposentadoria, o beneficiário deve preencher os requisitos constitucionais pertinentes. No caso em tela, como se trata de **Aposentadoria Voluntária por Tempo de Contribuição, com proventos integrais pela última remuneração**, é preciso observar as seguintes condições do **art. 3º, incisos I, II, III, e § único da Emenda Constitucional nº 47/2005**, cuja redação é a 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. (Destacou-se)

23. Em síntese, observa-se o devido cumprimento das seguintes formalidades:

Requisitos formais objetivos	Preenchimento dos requisitos por parte do beneficiário
Publicação do Ato de Aposentadoria	O Ato nº 21.652/2017 foi publicado no Diário Oficial do Estado de Mato Grosso, em 22/11/2017;



Data de ingresso no serviço público	O ingresso no serviço público ocorreu em 21/06/1976, época anterior a 16/12/1998, data da publicação da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998;
Idade	Conforme os documentos pessoais, a requerente nasceu em 16/06/1951, contando com a idade de 66 anos na data dos efeitos do ato concessório;
Tempo de contribuição	43 anos, 04 meses e 26 dias;
Efetivo Exercício no serviço público	41 anos, 04 meses e 26 dias;
Tempo na carreira e no cargo (artigo 2º, inciso VII, c/c art. 71 da Orientação Normativa SPS nº 02/2009)	27 anos, 10 meses e 25 dias
Proventos informados no APLIC	R\$ 5.284,50.

24. Por todo quanto exposto, conclui-se que a Sra. Antonia Rosa Nunes é beneficiária da Aposentadoria Voluntária por Tempo de Contribuição, com proventos integrais, posto ter preenchido os requisitos constitucionais pertinentes.

3. CONCLUSÃO

25. Dessa forma, o Ministério Público de Contas, no exercício de suas atribuições institucionais, manifesta-se pelo registro do Ato nº 21.652/2017, publicado em 22/11/2017, bem como pela legalidade da planilha de proventos integrais.

É o Parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 30 de novembro de 2022.

(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.