



**PROCESSO Nº : 5.967-6/2015 (AUTOS DIGITAIS)**  
**ASSUNTO : APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO**  
**UNIDADE : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO**  
**INTERESSADO : LIA THEREZA COUTO NUNES**  
**RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO LUIZ HENRIQUE LIMA**

### **PARECER Nº 3.921/2019**

EMENTA: APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO. SERVIDOR ESTABILIZADO IRREGULARMENTE COM BASE NO ARTIGO 19 DO ADCT/CRFB/88. VIOLAÇÃO DIRETA AOS DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS. IMPOSSIBILIDADE DE ESTABILIZAÇÃO NO CASO. PROGRESSÕES INDEVIDAS NA CARREIRA. INSCRIÇÃO INDEVIDA AO REGIME PRÓPRIO DE SERVIDORES. ATO NULO DE PLENO DIREITO. ATO NÃO SUJEITO À DECADÊNCIA. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RESOLUÇÃO DE CONSULTA N. 22/2016 – TP – TCE/MT. PARECER MINISTERIAL PELO NÃO REGISTRO DA APOSENTADORIA E ANULAÇÃO DO ATO DE ESTABILIZAÇÃO, BEM COMO DE TODOS OS ATOS QUE CONCEDERAM PROGRESSÕES E ENQUADRAMENTOS FUNCIONAIS.

## **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(à) Sr.(a) **LIA THEREZA COUTO NUNES**, portador(a) do RG nº **0307821-3 SSP/MT**, inscrito(a) no CPF nº **229.323.301-44**, servidor(a) estabilizado no cargo de Técnico Legislativo de Nível Superior, classe "C" nível "5", da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso.





2. A Secretaria de Controle Externo, em análise inicial, constatou a ocorrência de irregularidade na concessão do benefício, razão pela qual sugeriu a citação do responsável para esclarecimentos, senão vejamos:

**MAX JOEL RUSSI - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/02/2019 a 31/12/2019**

**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) Denegar Registro devido a estabilização excepcional com transgressão ao art. 19 do ADCT e a possível ascensão funcional contrariando o art. 37, inc. II da Constituição Federal de 1988 - Tópico - 1.1. Ingresso no serviço público

3. Após devidamente citada<sup>1</sup>, Assembleia Legislativa de Mato Grosso, por meio de sua Procuradoria, apresentou defesa, conforme documentação visível sob nº 154033/2019. Sustenta, em síntese, a manutenção excepcional no RPPS de servidores estabilizados, com fundamento nos princípios da segurança jurídica, equilíbrio financeiro e atuarial. Além disso, anexou documentação pertinente à vida funcional do servidor.

4. Em relatório técnico conclusivo (documento digital nº 181834/2019) a Secretaria de Controle Externo de Previdência manifestou pela manutenção da irregularidade e denegação do registro do Ato nº 040/2015 que concedeu a aposentadoria.

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

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

6. Nos termos do artigo 70, III, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88 -, compete ao Tribunal de Contas apreciar os atos concessivos de aposentadoria, tratando-se de ato complexo, pois depende de duas manifestações de vontade, quais sejam: da unidade em que o servidor está lotado e a

<sup>1</sup> Ofício 941/2019/CGI/LHL





do Tribunal de Contas.

7. Desta forma, apesar de surtir efeitos a partir da publicação do ato concessivo pela unidade de origem, o ato administrativo não está perfeito, pois lhe falta a manifestação do Tribunal de Contas em relação à legalidade e registro do ato.

8. Importante ressaltar que não há necessidade de oferta do contraditório ao interessado no ato de concessão inicial de aposentadoria, nos termos da súmula vinculante n. 3 do Supremo Tribunal Federal. Vejamos:

Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão. (grifo meu).

9. No entanto, quando os autos estiverem há mais de 05 (cinco) anos (contados a partir do efetivo recebimento) tramitando perante o Tribunal de Contas, o contraditório deve ser ofertado. Vejamos:

Inexiste afronta ao princípio do contraditório e da segurança jurídica quando a análise do ato de concessão de aposentadoria, pensão ou reforma for realizada pelo TCU dentro do prazo de cinco anos, contados da entrada do processo administrativo na Corte de Contas.

(MS 31704, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Primeira Turma, julgado em 19/04/2016, PROCESSO ELETRÔNICO Dje-098 DIVULG 13-05-2016 PUBLIC 16-05-2016). (grifo meu).

10. No caso em tela, verificamos que os autos aportaram nesta Corte de Contas na data de 27/02/2015, ou seja, há menos de 05 (cinco) anos, motivo pelo qual é desnecessária a oferta do contraditório para fins de verificar a legalidade do ato concessivo inicial de aposentadoria.

11. Dito isto, iniciamos a análise do ato concessivo de aposentadoria e sua legalidade.

12. O art. 19 do ADCT, norma transitória, permite uma hipótese de estabilidade excepcional para servidores não concursados da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que, quando da promulgação da Constituição Federal





de 1988, contasse com, no mínimo, cinco anos ininterruptos de serviço público. Com efeito, o § 2º do mesmo dispositivo excepciona expressamente a regra contida no *caput* para excluir da sua abrangência os ocupantes em caráter exclusivo de cargos em comissão. Nesse sentido, dispõe:

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.

13. No caso dos autos, extrai-se da ficha funcional que a servidora foi contratada sob o regime celetista para exercer o cargo de Assistente da Assessoria da Assembleia Legislativa em 13/03/1985. Na data de 01/01/1987 o contrato de trabalho foi rescindido, tendo sido nomeada para exercer o cargo em comissão de Assessor Adjunto em 12/02/1987, conforme Ato nº 001/87. Em 04/12/1997, por intermédio do Ato nº 749/97 foi estabilizada constitucionalmente, com base no artigo 19 do ADCT da CF/88.

14. Percebe-se que entre a data da contratação até a promulgação da Constituição Federal, 05/10/1988, não decorreu o lapso temporal de 5 anos, exigidos pelo *caput*, do art. 19 do ADCT.

15. Ademais, a servidora, contratada inicialmente sob regime celetista, teve o contrato rescindido e foi nomeada para exercer cargo em comissão, de livre nomeação e exoneração, em caráter provisório, estando abrangida, portanto, pelas únicas exceções previstas para a aquisição da estabilidade, que dizem respeito "aos ocupantes de cargos, funções e empregos de confiança ou em comissão" ou "aos que





a lei declare de livre exoneração" (art. 19, § 2º, do ADCT). Além disso, entre a data da contratação sob o regime celetista até a promulgação da Constituição Federal, em 05/10/1988, não decorreu o lapso temporal de 5 anos.

16. Destarte, esta Corte de Contas é clara ao estabelecer na Resolução de Consulta n. 22/2016 que os servidores estabilizados não podem pertencer ao Regime Próprio de Previdência Social. Vejamos:

Ementa: 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. (grifo meu).

17. Ressaltamos que este também é o entendimento do Supremo Tribunal Federal. Vejamos:

[...]

2. O art. 3º, inciso I, parte final, da Lei Complementar nº 54, de 31/12/01, do Estado de Roraima, com a redação conferida pela Lei Complementar nº 138, de 26/6/08, promove ampliação do rol previsto no art. 40 da Constituição Federal ao determinar que estão incluídos no regime próprio de previdência também os “servidores declarados estáveis, nos termos da Constituição estadual”, expressão que acaba por abranger servidores estabilizados, embora não efetivos, de que trata o art. 19 do ADCT. Portanto, o preceito em tela viola o art. 40 da Constituição Federal, norma de absorção obrigatória pela legislação infraconstitucional, consoante jurisprudência da Suprema Corte.

[...]

(ADI 5111, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 20/09/2018, PROCESSO ELETRÔNICO Dje-257 DIVULG 30-11-2018 PUBLIC 03-12-2018). (grifo meu).

18. Desta forma, inicialmente, destacamos que a Sra. LIA THEREZA COUTO





NUNES nem ao menos deveria estar inscrita no Regime Próprio de Servidores Públicos, mas sim no Regime Geral de Previdência Social.

19. Ademais, não se deve aplicar o prazo decadencial indicado no item “3” da referida Resolução de Consulta, pois trata-se de violação direta às disposições da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88 -, que também de acordo com o Supremo Tribunal Federal não estão sujeitas à decadência. Vejamos:

[ ... ]

4. In casu, a situação de flagrante inconstitucionalidade não pode ser amparada em razão do decurso do tempo ou da existência de leis locais que, supostamente, agasalham a pretensão de perpetuação do ilícito. 5. A inconstitucionalidade prima facie evidente impede que se consolide o ato administrativo acoimado desse gravoso vício em função da decadência. Precedentes: MS 28.371 AgR/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, Dje 27.02.2013; MS 28.273 AgR, Relator Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, Dje 21.02.2013; MS 28.279, Relatora Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, Dje 29.04.2011. 6. Consectariamente, a edição de leis de ocasião para a preservação de situações notoriamente inconstitucionais, ainda que subsistam por longo período de tempo, não ostentam o caráter de base da confiança a legitimar a incidência do princípio da proteção da confiança e, muito menos, terão o condão de restringir o poder da Administração de rever seus atos. 7. A redução da eficácia normativa do texto constitucional, ínsita na aplicação do diploma legal, e a consequente superação do vício pelo decurso do prazo decadencial, permitindo, por via reflexa, o ingresso na atividade notarial e registral sem a prévia aprovação em concurso público de provas e títulos, traduz-se na perpetuação de ato manifestamente inconstitucional, mercê de sinalizar a possibilidade juridicamente impensável de normas infraconstitucionais normatizarem mandamentos constitucionais autônomos, autoaplicáveis. 8. O desrespeito à imposição constitucional da necessidade de concurso público de provas e títulos para ingresso da carreira notarial, além de gerar os claros efeitos advindos da consequente nulidade do ato (CRFB/88, art. 37, II e §2º, c/c art. 236, §3º), fere frontalmente a Constituição da República de 1988, restando a efetivação na titularidade dos cartórios por outros meios um ato desprezível sob os ângulos constitucional e moral. 9. Ordem denegada. (MS 26860, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 02/04/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO Dje-184 DIVULG 22-09-2014 PUBLIC 23-09-2014). (grifo meu).

20. O mesmo entendimento supracitado deve ser aplicado quanto à irregular estabilização da Sra. LIA THEREZA COUTO NUNES, que foi efetuada em flagrante violação ao artigo 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT -, pois contratada para exercer cargo em comissão, bem como, de outro lado, também por não ter cumprido o requisito temporal de 5 anos exigido pela norma, não





devendo permanecer no mundo jurídico, sob pena de violação da força normativa da constituição, diminuindo sua eficácia.

21. Oportuno reiterar que, no caso em debate, há processo judicial em curso proposta pelo Ministério Públco Estadual objetivando a nulidade do Ato n.º 002/91 e, por arrastamento, os atos administrativos subsequentes que concederam à Sra. LIA THEREZA COUTO NUNES, a indevida estabilidade excepcional no serviço público, visto que não preenchia requisito essencial previsto no art. 19 do ADCT.<sup>2</sup>

22. Salienta-se que há, ainda, irregularidades quanto às progressões e enquadramentos funcionais realizados em decorrência da estabilização indevida.

23. Ocorre que servidores públicos estabilizados com fundamento no artigo 19 do ADCT não possuem qualquer direito à carreira de servidor efetivo, nem mesmo seus benefícios, possuindo apenas o direito de permanecer no cargo em que estabilizou-se, nada mais. Nesse sentido:

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 a 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 preencherá as condições exigidas pelo art. 19 do ADCT-CF/1988 é estável no cargo para o qual for 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.

<sup>2</sup>Numeração única 29653-82.2016.811.0041 - Código: 1145040





[ RE 167.635, rel. min. Maurício Corrêa, j. 17-9-1996, 2<sup>a</sup> T, DJ de 7-2-1997.] ADI 114, rel. min. Cármem Lúcia, j. 26-11-2009, P, DJE de 3-10-2011. (grifo meu).

24. Por todo o exposto, verifica-se que não se trata de hipótese constitucional que permita a estabilização da Sra. LIA THEREZA COUTO NUNES, razão pela qual o Ministério Públco de Contas opina pelo não registro do Ato nº 040/2015 que concedeu a sua aposentadoria.

25. Mister, também, a sugestão de determinação para que a gestão da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso anule o Ato nº 749/97, que concedeu estabilidade à Sra. LIA THEREZA COUTO NUNES imediatamente, assim como todos os atos de enquadramentos e progressões funcionais concedidos, bem como cesse imediatamente pagamentos à LIA THEREZA COUTO NUNES.

### 3. CONCLUSÃO

26. Dessa forma, o **Ministério Públco de Contas**, no exercício de suas atribuições institucionais, **opina**:

a) pelo não registro do Ato nº 040/2015 que concedeu a aposentadoria à LIA THEREZA COUTO NUNES;

b) determinação à gestão da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso para que anule o Ato nº 749/97, que concedeu estabilidade à Sra. LIA THEREZA COUTO NUNES, imediatamente;

c) determinação à gestão da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso para que anule todos os atos de enquadramentos e progressões funcionais concedidos à Sra. LIA THEREZA COUTO NUNES, imediatamente; e

d) determinação ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS – do Estado de Mato Grosso para que abstenha-se, imediatamente, de fazer pagamentos à Sra. LIA THEREZA COUTO NUNES.





Ministério Públco de Contas, Cuiabá, 28 de agosto de 2019.

(assinatura digital)<sup>3</sup>  
**GETÚLIO VELASCO MOREIRA FILHO**  
Procurador de Contas

<sup>3</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.

