



PROCESSO Nº : 60.379-1/2021 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA POR IDADE E TEMPO DE
CONTRIBUIÇÃO
UNIDADE : MATO GROSSO PREVIDÊNCIA
INTERESSADO(A) : BENEDITA ELENIR DA SILVA GOMES
RELATOR(A) : AUDITOR SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO LUIZ HENRIQUE
MORAES DE LIMA

PARECER Nº 7.703/2022

EMENTA: APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA POR IDADE E TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO. MATO GROSSO PREVIDÊNCIA. RELATÓRIO TÉCNICO FAVORÁVEL À CONCESSÃO DO REGISTRO. SERVIDOR ESTABILIZADO CONSTITUCIONALMENTE. PARECER DESTA MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS PELO REGISTRO DO ATO ADMINISTRATIVO Nº 3.689/2021.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se os autos da apreciação, para fins de registro, da legalidade do ato concessório que reconheceu o direito à Aposentadoria Voluntária por Idade e Tempo de Contribuição, com proventos integrais, ao(a) **Sr(a). BENEDITA ELENIR DA SILVA GOMES**, servidor (a) estabilizado constitucionalmente (a), lotada **SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DE MATO GROSSO**, quando em atividade, no cargo de **TEC ADM EDUC PROFISSIONALIZADO-30 C-012**, no município de **Cuiabá/MT**.

2. A Secretaria de Controle Externo opinou pelo registro do Ato nº 3.689, de 07/07/2021¹.

3. Vieram, então, os autos para análise e parecer ministerial. **É o breve relatório.**

¹ Doc. Digital nº 256742/2022.



2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Introdução

4. A Constituição da República Federativa do Brasil, em seu artigo 71, III, c/c artigo 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. Análise do Mérito

5. **No caso em apreço**, o(a) interessado(a) logrou êxito em demonstrar que sua admissão no serviço público ocorreu em **04/05/1973**, e após lapso superior a 05 anos contínuos laborando na administração pública, teve em **21/12/1989**, por meio do Decreto nº 2.173/1989, reconhecida sua estabilização.

6. Contudo, é possível verificar a irregularidade da estabilização excepcional, tendo em vista que o servidor, apesar de possuir os 05 anos ininterruptos no serviço público, exercia cargo temporário (extranumerários), não cumprindo, assim, os requisitos exigidos pelo artigo 19 do ADCT da Constituição Federal.

7. Sabe-se que o servidor que ingressou no Serviço Público antes da promulgação da Constituição Federal pode ser excepcionalmente considerado estável, nos termos do artigo 19 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal, *in verbis*:

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.**

4º 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



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.

(Grifo nosso)

8. Extrai-se do dispositivo, portanto, a possibilidade da estabilidade do servidor, desde que tenha prestado serviço por mais de cinco anos, até 05/10/1988, data da promulgação da Constituição, **sendo inaplicável a referida regra aos ocupantes de cargos em comissão e função confiança, e aos que a lei declare de livre nomeação e exoneração.**

9. Constata-se que a servidora, Sra. **BENEDITA ELENIR DA SILVA GOMES**, foi admitida em **04/05/1973**, através da Portaria nº 780/1973, como "EXTRANUMERÁRIO MENSALISTA" para exercer o cargo temporário de SECRETÁRIA, e em 11/02/1974 foi designada para prestar serviço de AGENTE ADMINISTRATIVO, através da Portaria nº 238, permanecendo até sua declaração de estabilidade em 21/12/1989 (Doc. Digital nº 201874/2021).

10. Vale lembrar que os extranumerários eram servidores temporários encarregados de funções auxiliares na Administração Pública. Eram admitidos para suprir temporariamente a deficiência dos quadros do funcionalismo e sua permanência era condicionada a duração dos trabalhos executados. A precariedade da investidura, não concedia qualquer garantia na função, dado a possibilidade de a Administração Pública exonerar a qualquer tempo e a seu exclusivo critério. Diante disso, percebe-se a irregularidade da estabilização do servidor, pois se enquadrava na proibição contida no §2º do Art. 19 do ADCT.

11. Todavia, embora não se desconheça a inconstitucionalidade da estabilização, é necessário pontuar que, independentemente da natureza do vínculo que o servidor mantinha com a Administração Pública, estava há mais de 30 (trinta) anos contribuindo para ao Poder Executivo, nesse passo, não considerar todo esse período é aquiescer com o enriquecimento ilícito do Estado em detrimento do servidor.



12. No caso em análise, o Estado de Mato Grosso tolerou de forma passiva, durante todos esses anos, a condição inconstitucional de investidura do beneficiário, valendo-se dos seus serviços e descontando as contribuições previdenciárias. Assim, seria contraditório, agora, desobrigar-se de corresponder às expectativas de seu prestador de serviço que ao longo de todo esse período ficou vinculado ao regime Próprio de Previdência.

13. Convém destacar ainda que a Emenda Constitucional nº 98/2021 acresceu o art. 140-G à Constituição do Estado de Mato Grosso, permitindo a manutenção no RPPS dos servidores estabilizados, nos seguintes termos:

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. (Acrescentado pela EC nº 98, D.O. 28.05.2021) Parágrafo único As contribuições, os proventos de aposentadoria e as pensões serão atualizadas na forma da lei. (Acrescentado pela EC nº 98, D.O. 28.05.2021)

14. O referido dispositivo teve a inconstitucionalidade arguida por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1015626-30.2021.8.11.0000, julgada totalmente procedente, declarando a inconstitucionalidade do artigo 140-G, da Constituição do Estado de Mato Grosso, acrescido pela Emenda Constitucional nº 98/2021, e por arrastamento, da Lei Complementar Estadual nº 560/2014 (art. 2º, inciso I), com **acórdão publicado no DJEN em 15/09/2022²**, nos seguintes termos:

2 Disponível em: <<https://comunica.pje.jus.br/consulta?siglaTribunal=TJMT&dataDisponibilizacaoInicio=2022-09-14&dataDisponibilizacaoFim=2022-09-15&numeroProcesso=10156263020218110000>>. Acesso em: 10/11/2022.



ACÇÃO 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 CLÁSULA 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. (nosso grifo)

15. **Nesse ínterim, conforme modulação dos efeitos da decisão acima, esse Ministério Público de Contas não vislumbra a possibilidade de denegação do registro do ato aqui tratado, uma vez que os requisitos, de aposentação foram preenchidos antes da data da publicação do referido acórdão.**

16. Porém, nos termos do referido acórdão devem(riam) ser excluídos os pagamentos dos direitos que são típicos dos servidores públicos efetivos. Nesse ponto, esclarece-se que o(a) interessado(a), após a declaração de sua estabilidade constitucional em 21/12/1989, teve concedidas sucessivas progressões funcionais, durante toda a sua vida funcional, conforme certidão de vida funcional acostada aos autos (Doc. Digital nº 201874/2021).

17. Em igual sentido, em relação às progressões de carreira, **o Supremo Tribunal Federal entende que os servidores que obtiveram estabilidade extraordinária segundo os ditames do art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias não**



têm direito aos reenquadramentos e à progressão funcional, nem sequer podem desfrutar de benefícios que sejam privativos dos servidores efetivos, havendo, assim, distinção entre os institutos da estabilidade constitucional e a efetividade no serviço público. Senão, veja-se:

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

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. **Da análise acima se alcançaria a conclusão de ausência de direito à**



paridade, no entanto, em aplicação à modulação de efeitos da Resolução de Consulta nº 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.

INSTITUTO MUNICIPAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES DE CÁCERES. CONSULTA. PREVIDÊNCIA. RPPS. SERVIDORES ESTÁVEIS NÃO EFETIVOS (ARTIGO 19, ADCT). IMPOSSIBILIDADE DE MANUTENÇÃO DOS ESTABILIZADOS AOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. **a)** A decisão proferida pelo STF na ADI nº 5111/2018 – RR não tem efeito *erga omnes* e não vincula todos os entes federados. **b)** A concessão das aposentadorias dos servidores estabilizados e não efetivos, não dá direito a paridade. (Julgamento em 28/06/2022).

[...] **III) modular os efeitos da presente decisão, para que a aplicação do entendimento passe a vigorar da publicação da presente consulta. (grifo meu).**

20. Isso posto, este Ministério Público de Contas manifesta-se pela manutenção do valor dos proventos de aposentadoria, **com a benesse da paridade.**

2.3. Fundamento legal

21. Para que seja possível deferir o pleito de aposentadoria, o beneficiário deve preencher os requisitos constitucionais e legais pertinentes. No caso em tela, como se trata de **aposentadoria voluntária por tempo de contribuição**, é preciso observar as regras do artigo 3º da Emenda Constitucional nº 47/2005, assim dispostas:

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.

22. 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.

2.4. Subsunção dos fatos à norma

23. Consoante se observa do caso em tela, o(a) requerente nasceu em **13/02/1954**, contando com a idade de **67** anos, na data da publicação do ato concessório. Além disso, ressaí dos autos que o(a) interessado(a) foi admitido(a) no serviço público em **04/05/1973** e estabilizado(a) em **21/12/1989**, possuindo **47 Anos, 03 Meses e 17 Dias** de tempo total de contribuição.

24. Extraí-se do Espelho da Certidão de Vida Funcional do(a) interessado(a) (Doc. Digital nº 2010874/2021, páginas 17 a 18), o tempo de **30 Anos e 08 Meses** na carreira e no cargo em que se deu a aposentadoria, ensejando, *a priori*, direito a proventos integrais, que corresponde à totalidade da sua remuneração, segundo a regra de transição do artigo 3º da Emenda Constitucional nº 47/2005.

25. Por fim, cumpre observar que o valor dos proventos da aposentadoria não foi analisado, tendo em vista que a análise simplificada instituída pela Resolução Normativa nº 16/2022-TCE/MT contempla tão somente a verificação quanto à indicação dos dispositivos legais e da publicação do ato da respectiva concessão.



26. Do exposto, conclui-se que o(a) requerente possui direito ao benefício, posto ter preenchido os requisitos constitucionais pertinentes, razão pela qual este *Parquet* de Contas se manifesta pelo seu registro.

3. CONCLUSÃO

27. Dessa forma, o Ministério Público de Contas, no exercício de suas atribuições institucionais, manifesta-se pelo registro do Ato nº 3.689/2021, com direito à paridade, excepcionalmente, em razão da modulação de efeitos na tese fixada pela Resolução de Consulta nº 12/2022-TP.

É o Parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 18 de novembro de 2022.

(assinatura digital)³
GETÚLIO VELASCO MOREIRA FILHO
Procurador de Contas

³ 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.