



PROCESSO Nº : 206.176-7/2025 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : CONSULTA – REVISÃO DE TESE PREJULGADA
UNIDADE : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO
RELATOR : CONSELHEIRO GUILHERME ANTONIO MALUF

PARECER Nº 4.164/2025

CONSULTA. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO. REVISÃO DE TESE PREJULGADA DO ITEM 3 DA RESOLUÇÃO DE CONSULTA N. 22/2016. PERMANÊNCIA DOS SERVIDORES ESTABILIZADOS NO RPPS. NOVO ENTENDIMENTO DO STF FIXADO NO TEMA 1254. NECESSIDADE DE ATUALIZAÇÃO. MANIFESTAÇÃO PELO CONHECIMENTO E, NO MÉRITO, PELA ATUALIZAÇÃO DA TESE PREJULGADA DO ITEM 3 DA RC 22/2016 E SUGESTÃO DE INCLUSÃO DO ITEM 4.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de **Revisão de Tese Prejulgada¹** do **item 3 da Resolução de Consulta n. 22/2016**, formulada pela Secretaria de Normas, Jurisprudência e Consensualismo da Corte (SNJur), subsidiada pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria n.º 46/2025, sob o fundamento de que a tese prejulgada referente à permanência de servidores efetivos e estabilizados no RPPS não reflete integralmente o entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema n. 1.254, tampouco a orientação fixada por esta Corte de Contas por meio da Decisão Normativa n.º 21/2024.

2. A Secretaria de Normas e Jurisprudência – SNJur apresentou **Informação Técnica nº 17/2025/SNJUR²** registrando o preenchimento dos requisitos previstos nos arts. 62-A, 63 e 226-A do RITCE/MT e arts. 2º e 3º da Resolução Normativa n. 13/2021, e sugerindo a atualização do conteúdo do item 3 da Resolução de Consulta n. 22/2016 nos seguintes termos:

Resolução de Consulta 22/2016. Previdência. RPPS. Servidores

¹ Docs. Digitais n. 650526 e 650528/2025.

² Doc. Digital n. 650529/2025.



efetivos. Servidores estáveis não efetivos (art. 19, ADCT). Migração do RGPS para RPPS. Vínculo Excepcional de servidores estabilizados ao RPPS.

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) Excepcionalmente é permitido o vínculo ao regime próprio àqueles servidores estabilizados e não efetivos (art. 19 do ADCT) cujas aposentadorias e pensões foram concedidas ou com requisitos já atendidos até 18/06/2024, nos termos da Tese em repercussão geral do STF no RE 1426306.

3. O Presidente da Comissão Permanente de Normas e Jurisprudência – CPNJur emitiu o Pronunciamento nº 54/2025-CPNJUR³ ao Excelentíssimo Conselheiro Relator pela atualização do item 3 da Resolução de Consulta 22/2016, nos termos sugeridos pela SNJur.

4. O Conselheiro Relator emitiu a Decisão n. 369/GAM/2025⁴ admitindo a presente proposta de revisão de tese, formulada pela Secretaria de Normas, Jurisprudência e Consensualismo (SNJur) e determinou o encaminhamento ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer.

5. Vieram os autos para análise e manifestação ministerial.

6. É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Admissibilidade

7. Acerca da propositura de revisão de tese prejulgada, o Regimento

³ Doc. Digital nº 667663/2025.

⁴ Doc. Digital nº 672878/2025.



Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (RITCE/MT – Resolução Normativa nº 16/2021) prevê:

Art. 226-A Por iniciativa fundamentada do Presidente do Tribunal de Contas, dos Conselheiros, do Procurador Geral do Ministério Públco de Contas, da Comissão Permanente de Normas, Jurisprudência e Consensualismo – CPNJur ou a requerimento dos legitimados nos termos do art. 223 deste Regimento, o Plenário poderá revisar tese prejulgada decorrente de decisão em consulta formal. *(Incluído pela Emenda Regimental nº 2, de 1º de agosto de 2023)*

1º As demais Comissões Permanentes podem propor, de forma fundamentada, ao Presidente do Tribunal a revisão de tese relacionada à sua área temática. *(Incluído pela Emenda Regimental nº 2, de 1º de agosto de 2023)*

§ 2º Os processos de pedidos de revisão de tese prejulgada serão distribuídos por processamento eletrônico, de forma aleatória e igualitária, entre os Conselheiros, excluindo o proponente, observando-se, no que couber, os mesmos procedimentos estabelecidos para a tramitação de consultas formais. *(Incluído pela Emenda Regimental nº 2, de 1º de agosto de 2023)*

§ 3º O Conselheiro Relator ou o Presidente deverá submeter a proposta de revisão à CPNJur para pronunciamento, quando não for desta a iniciativa, que adotará como subsídio a manifestação técnica da Secretaria de Normas, Jurisprudência e Consensualismo – SNJur. *(Incluído pela Emenda Regimental nº 2, de 1º de agosto de 2023)*

§ 4º A proposta da unidade técnica, responsável pela instrução em processos de consulta formal, para revisão de entendimento em tese prejulgada será submetida à SNJur para manifestação técnica, que subsidiará pronunciamento conclusivo da CPNJur e eventual pedido de revisão da tese à Presidência. *(Incluído pela Emenda Regimental nº 2, de 1º de agosto de 2023)*

§ 5º A SNJur, no âmbito do exercício de suas atribuições, pode propor à CPNJur a revisão de teses prejulgadas, que, em concordância, submeterá a proposta à Presidência. *(Incluído pela Emenda Regimental nº 2, de 1º de agosto de 2023)*

§ 6º O processo para revisão de tese prejulgada pode implicar em manutenção da tese, atualização parcial ou revogação total com aprovação de nova resolução de consulta. *(Incluído pela Emenda Regimental nº 2, de 1º de agosto de 2023)*

§ 7º As teses prejulgadas em consultas formais submetidas a processo de revisão serão mantidas na Consolidação de Entendimentos Técnicas com nota explicativa, até deliberação colegiada definitiva. *(Incluído pela Emenda Regimental nº 2, de 1º de agosto de 2023)*

§ 8º A proposta de revisão deve incluir fundamentação legal e técnica que sustentem a revisão sugerida, com base em elementos da legislação, jurisprudência e/ou doutrina. *(Incluído pela Emenda Regimental nº 2, de 1º de agosto de 2023)*

§ 9º O requerimento para revisão de tese prejulgada proposto pelos legitimados do art. 223 deste Regimento deve ser instruído, salvo justificativa comprovada, com parecer da respectiva unidade de assistência técnica e/ou jurídica. *(Incluído pela Emenda Regimental nº 2, de 1º de agosto de 2023)*



8. No caso dos autos, a proposição integra o levantamento realizado pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria nº 46/2025, que consolidou contribuições e análises técnicas voltadas à atualização da jurisprudência deste Tribunal sobre a matéria previdenciária.

9. Na sequência, a Secretaria de Normas, Jurisprudência e Consensualismo da Corte (SNJur) apresentou a Informação Técnica n. 17/2025/SNJur propondo à CPNJur a atualização do item 3 da Resolução de Consulta n. 22/2016.

10. Em concordância, a CPNJur emitiu pronunciamento conclusivo para submeter a proposta à apreciação da Presidência, a qual determinou a distribuição por processamento eletrônico, de forma aleatória e igualitária, nos termos do art. 226-A, §2º, do RITCE/MT.

11. Quanto ao mérito, a proposta apresenta argumentos suficientes e plausíveis que demonstram iniciativa fundamentada, que podem implicar ao menos em análise de viabilidade do reexame de tese proposta.

12. Desse modo, conclui-se estarem **preenchidos os requisitos de admissibilidade para a revisão de tese prejulgada.**

2.2. Mérito

13. A proposta de Revisão de Tese em análise foi elaborada pela Secretaria de Normas, Jurisprudência e Consensualismo (SNJur), por meio da Informação Técnica n. 17/2025/SNJur, e integra o primeiro bloco de revisões de teses sobre a matéria previdenciária, conforme inventário realizado pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria n. 46/2025.

14. A proposta tem como objeto específico a atualização do conteúdo do **item 3 da Resolução de Consulta n. 22/2016**, que trata da permanência de servidores efetivos e estabilizados no Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).

15. A tese original da Resolução de Consulta n. 22/2016 foi estabelecida a partir de uma consulta formulada por uma autarquia previdenciária municipal,



questionando a possibilidade jurídica de servidores não efetivos, estabilizados pelo art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), e já filiados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), ingressarem no RPPS. Naquela ocasião, foi aprovada resolução de consulta nos seguintes termos:

RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 22/2016 – TP

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.

16. Os **itens 1 e 2** da tese prejulgada da RC 22/2016 ratificaram o entendimento de que a filiação ao RPPS é assegurada somente aos servidores titulares de cargos efetivos, excluindo os servidores estabilizados pelo art. 19 do ADCT e não efetivos, os quais devem se vincular ao RGPS. Por conseguinte, não é possível o ingresso, no RPPS, de servidores estabilizados e não efetivos já filiados ao RGPS.

17. O **item 3** da redação original, objeto da presente revisão, estabelecia uma exceção à regra geral: aos servidores estabilizados pelo art. 19 do ADCT e não efetivos, já filiados ao RPPS há mais de 5 anos (prazo decadencial da Lei Federal n. 9.784/99) ou por prazo decadencial maior previsto em norma local, era garantido o direito de permanência no regime próprio, em homenagem ao princípio da segurança jurídica. Este fundamento visou preservar a estabilidade das situações administrativas já consolidadas.

18. A proposta de atualização do item 3 da RC 22/2016 se justifica pela



necessidade de alinhar o entendimento do TCE/MT à **Tese de Repercussão Geral (Tema 1254)** fixada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento do RE 1426306.

19. O STF, em junho de 2024, ao dar solução ao Tema 1254, aprovou a tese de que: "Somente os servidores públicos civis detentores de cargo efetivo (art. 40, CF, na redação dada pela EC 20/98) são vinculados ao regime próprio de previdência social, a excluir os estáveis nos termos do art. 19 do ADCT e os demais servidores admitidos sem concurso público, ressalvadas as aposentadorias e pensões já concedidas ou com requisitos já satisfeitos até a data da publicação da ata de julgamento destes embargos declaratórios", que ocorreu em 18/06/2024.

20. A SNJur aponta que, embora o item 3 da redação original buscasse a segurança jurídica, ele se mostra, atualmente, mais restritivo e entra em conflito com a modulação de efeitos estabelecida pela Suprema Corte. O precedente do STF permite o vínculo ao RPPS para servidores estáveis pelo art. 19 do ADCT cujas aposentadorias e pensões foram concedidas ou com requisitos satisfeitos até 18/06/2024 (data do julgamento dos embargos declaratórios). Diferentemente, a Resolução de Consulta n. 22/2016 condiciona a permanência ao prazo decadencial legal (mais de 5 anos ou prazo maior em lei local).

21. Assim, a tese do STF é mais favorável e abrangente, pois alcança o servidor que, mesmo filiado ao RPPS por um período inferior ao prazo decadencial, já possuía os requisitos para aposentadoria ou pensão atendidos até a data limite.

22. Nesse contexto, propôs a atualização do item 3 da Resolução de Consulta n. 22/2016 nos seguintes termos:

Resolução de Consulta 22/2016. Previdência. RPPS. Servidores efetivos. Servidores estáveis não efetivos (art. 19, ADCT). Migração do RGPS para RPPS. Vínculo excepcional de servidores estabilizados ao RPPS.

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) Excepcionalmente é permitido o vínculo ao regime próprio àqueles servidores estabilizados e não efetivos (art. 19 do ADCT) cujas aposentadorias e pensões foram concedidas ou com requisitos já atendidos até 18/06/2024, nos termos da Tese em repercussão geral do STF no RE 1426306.

23. A proposta foi submetida à apreciação da CPNJur por meio de votação virtual que se manifestaram por unanimidade pela atualização do item 3 da RC n. 22/2016, nos termos sugeridos pela SNJur.

24. O Ministério Público de Contas concorda com a manifestação da SNJur e conclusão da CPNJur pela atualização do item 3 da Resolução de Consulta n. 22/2016.

25. A Resolução de Consulta n. 22/2016, em seus itens 1 e 2, assentou o entendimento constitucionalmente correto de que a filiação a Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) é prerrogativa exclusiva dos servidores titulares de cargos efetivos (art. 40 da CF/88), excluindo, portanto, os servidores estabilizados pelo art. 19 do ADCT e não efetivos, que se vinculam ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Essa é a regra geral da previdência no serviço público.

26. O item 3 da tese original, contudo, estabelecia um importante ressalva de caráter protetivo: “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”.

27. Conforme exposto pela SNJur, este item se baseava na premissa da decadência administrativa. Ou seja, escondido o prazo legal para a Administração Pública rever o ato de vinculação/filiação, ainda que originariamente ilegal, por não se tratar de cargo efetivo, o servidor adquiria o direito de permanência no RPPS, prestigiando-se a estabilidade da relação e a segurança jurídica.

28. Entretanto, esta modulação de efeitos foi, de fato, superada por um precedente de hierarquia superior e força vinculante. O Supremo Tribunal Federal, ao modular os efeitos de sua decisão no Recurso Extraordinário (RE) 1426306 (Tema



1254), estabeleceu um **marco temporal específico** (18/06/2024) para excepcionar a regra geral.

29. A modulação do STF permite o vínculo excepcional ao RPPS mediante o preenchimento de requisitos previdenciários (aposentadoria ou pensão) até a data limite. Já a tese original do item 3 da Resolução de Consulta n. 22/2016 condiciona a permanência ao esgotamento do prazo decadencial administrativo (5 anos ou mais).

30. Logo, a tese do STF é, neste ponto, mais favorável aos segurados em certas situações, pois protege aqueles que, mesmo com menos de 5 anos de filiação irregular, já haviam cumprido os requisitos para o benefício até 18/06/2024. A manutenção da tese original (prazo decadencial), portanto, entraria em direto conflito com a decisão da Suprema Corte e a eficácia *erga omnes* do Tema 1254.

31. É importante salientar que a Tese de Repercussão Geral do STF ostenta eficácia vinculante, alcançando não apenas o Poder Judiciário (art. 927, III, do CPC), mas também a Administração Pública direta e indireta. Os Tribunais de Contas, no exercício constitucional de órgão de controle externo, devem observar os precedentes obrigatórios, notadamente aqueles que definem o alcance e a aplicação de normas constitucionais.

32. Diante da aplicação da teoria dos precedentes, portanto, impõe-se a revisão imediata do entendimento desta Corte de Contas para adequá-lo à jurisprudência pacificada e vinculante.

33. Portanto, considerando os fundamentos apresentados, o MPC acompanha o entendimento da SNJur e da CPNJur manifestando-se **favoravelmente à atualização do item 3 da Resolução de Consulta n. 22/2016**.

34. Entretanto, entendo que, considerando a segurança jurídica e o ato jurídico perfeito, é fundamental constar da própria redação da tese prejulgada a ressalva de que a nova tese deve ser aplicada apenas aos processos pendentes e futuros, respeitando os atos administrativos de concessão já apreciados conforme a redação original da RC n. 22/2016, em respeito à segurança jurídica.

35. Assim, sugiro o seguinte aperfeiçoamento na redação da nova tese,



incluindo o item 4, de modo a ficar expresso que a nova regra não prejudica os atos de filiação ou concessão anteriores já apreciados por este Tribunal de Contas, sob a vigência da Resolução de Consulta n. 22/2016 original, em respeito à segurança jurídica, nos seguintes termos:

- 3) Excepcionalmente é permitido o vínculo ao regime próprio àqueles servidores estabilizados e não efetivos (art. 19 do ADCT) cujas aposentadorias e pensões foram concedidas ou com requisitos já atendidos até 18/06/2024, nos termos da Tese em repercussão geral do STF no RE 1426306.
- 4) **A nova tese reconhecida pelo STF não prejudica os atos de filiação ou concessão já apreciados pelo Tribunal de Contas, sob a égide da RC 22/2016 original, em respeito ao ato jurídico perfeito e à segurança Jurídica.**

36. Assim, a redação sugerida apresenta um reflexo fiel e direto da modulação de efeitos determinada pelo STF no Tema 1254 e, ao adotá-la, o TCE/MT assegura a uniformidade da jurisprudência e o pleno alinhamento com a ordem constitucional vigente, garantindo, ainda, que a nova tese seja aplicada com eficácia prospectiva (*ex nunc*), respeitando-se os atos já apreciados pelo Tribunal de Contas.

3. CONCLUSÃO

37. Por todo o exposto, o **Ministério Público de Contas**, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial do Estado de Mato Grosso, **manifesta**:

- a) pelo **conhecimento** da presente Revisão de Tese Prejulgada, em razão do preenchimento do art.226-A do RITCE/MT;
- b) **favoravelmente** à revisão (atualização) da tese prejulgada constante do **item 3 da Resolução de Consulta n. 22/2016**, de forma a se adequar a modulação de efeitos da tese de repercussão geral do tema 1254 do STF, e, como aperfeiçoamento, **sugiro a inclusão do item 4 à redação da nova tese**, nos seguintes termos:



Resolução de Consulta 22/2016. Previdência. RPPS. Servidores efetivos. Servidores estáveis não efetivos (art. 19, ADCT). Migração do RGPS para RPPS. Vínculo excepcional de servidores estabilizados ao RPPS.

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) Excepcionalmente é permitido o vínculo ao regime próprio àqueles servidores estabilizados e não efetivos (art. 19 do ADCT) cujas aposentadorias e pensões foram concedidas ou com requisitos já atendidos até 18/06/2024, nos termos da Tese em repercussão geral do STF no RE 1426306.

4) A nova tese reconhecida pelo STF não prejudica os atos de filiação ou concessão já apreciados pelo Tribunal de Contas, sob a égide da RC 22/2016 original, em respeito ao ato jurídico perfeito e à segurança Jurídica.

É o Parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 04 de novembro de 2025.

ALISSON CARVALHO DE ALENCAR
Procurador-geral de Contas