



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 Prejulgada**<sup>1</sup> 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/SNJUR**<sup>2</sup> 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**

<sup>1</sup> Docs. Digitais n. 650526 e 650528/2025.

<sup>2</sup> 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-CPNJUR<sup>3</sup> 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/2025**<sup>4</sup> 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

<sup>3</sup> Doc. Digital nº 667663/2025.

<sup>4</sup> 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 Público 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 prejudgada 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 prejudgada 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 prejudgada 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 prejudgadas, 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 prejudgada 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 prejudgadas em consultas formais submetidas a processo de revisão serão mantidas na Consolidação de Entendimentos Técnicos 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 prejudgada 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 proposto.

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

## 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 prejudgada 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, escoado 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 prejudgada 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