



<b>PROCESSO Nº</b>	<b>:</b>	<b>51.312-1/2021</b>
<b>PRINCIPAL</b>	<b>:</b>	<b>Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso</b>
<b>ASSUNTO</b>	<b>:</b>	<b>Consulta</b>
<b>RELATOR</b>	<b>:</b>	<b>Conselheiro Antonio Joaquim</b>
<b>MANIFESTAÇÃO TÉCNICA Nº</b>	<b>:</b>	<b>12/2022/SNJur</b>
<b>FUNDAMENTO LEGAL</b>	<b>:</b>	<b>Art. 3º, parágrafo único, inciso III, alínea “a”, RN 13/2021-TP</b>

**Excelentíssimo Conselheiro Presidente da CPNJur:**

## **1. OBJETO DA CONSULTA**

**1.1.** O processo é referente à consulta realizada pela Diretora Executiva do Instituto Municipal de Previdência Social dos Servidores de Cáceres – MT (PreviCáceres) que, alegando confronto entre entendimento do STF (ADI 5.111<sup>1</sup>) e a Resolução de Consulta (RC) 22/2016<sup>2</sup> do TCE/MT, questiona: **a)** se o efeito da decisão proferida pelo STF se restringe somente à situação concreta apreciada ou se aplica a todas as demais leis editadas pelos entes federativos, análogas à Lei Complementar Estadual 54/2001 de Roraima; **b)** caso outras leis se vinculem ao entendimento proferido na ADI 5.111, como fica a situação dos servidores estáveis que já implementaram os requisitos de aposentadoria voluntária (ou por incapacidade permanente para o trabalho), dos estáveis que não implementaram os requisitos para aposentadoria e a pensão por morte dos

<sup>1</sup> Por meio da **ADI 5.111** o **STF** julgou inconstitucional o art. 3º, I, da Lei Complementar Estadual 54/2001 de Roraima, por promover 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. Para o STF, o preceito viola o art. 40 da Constituição Federal, norma de absorção obrigatória pela legislação infraconstitucional.

<sup>2</sup> **Resolução de Consulta 22/2016. 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.



servidores estáveis que faleceram em atividade; e quais providências devem ser tomadas pelo ente federativo, para regularizar a situação previdenciária desses servidores, nos termos do art. 21 da LINDB; **c)** caso outras leis não se vinculem à decisão proferida na ADI 5.111, se é possível a concessão das aposentadorias dos servidores estáveis, com fundamento nos artigos 6º e 6º-A, da EC 41/2003, e no art. 3º da EC 47/2005, com direito à integralidade e paridade, ou se deve ser aplicado a esses casos o art. 40, § 1º, III, alíneas “a” ou “b”, na redação anterior à EC 103/2019.

## 2. SÍNTESE DAS INFORMAÇÕES PROCESSUAIS E FUNDAMENTOS

**2.1.** A SECEX de Previdência (competente à época) em parecer técnico (Nº Doc. 213443/2021) entendeu cumpridos os requisitos legais e regimentais de admissibilidade para consulta, todavia, informou que por se tratar de divergência suscitada entre entendimento do STF e o item 3 da RC 22/2016, admitiu o processo como reexame de tese por iniciativa fundamentada a requerimento de “interessado” (art. 237, *caput*, RITCE/MT).

**2.2.** A unidade técnica apresentou os seguintes fundamentos conclusivos:

**2.2.1.** as decisões proferidas em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade têm eficácia contra todos (*erga omnes*) e seus fundamentos possuem efeito vinculante de acordo com a teoria dos motivos determinantes;

**2.2.2.** no julgamento da ADI 5111, o STF esclareceu que o *caput* do art. 40 da Constituição Federal impossibilita a filiação de estabilizados aos RPPS, estando dissonante qualquer norma ou regulamentação que tenha diretrizes no sentido contrário;

**2.2.3.** em virtude do princípio da segurança jurídica e caracterização do direito adquirido, o entendimento proferido pelo STF não atingiu os servidores vinculados à administração pública por meio do art. 19 do ADCT que até a data da decisão estavam aposentados ou que já possuíam os requisitos para a aposentadoria;

**2.2.4.** é assegurada a pensão aos dependentes dos servidores já aposentados até a data da publicação da decisão e de servidores estabilizados falecidos na atividade até 03/12/2018;



- 2.2.5.** os servidores estabilizados não têm direito ao enquadramento na carreira privativa de servidores efetivos, assim, pelo princípio da irredutibilidade salarial devem manter o valor remuneratório, e naqueles casos em que o servidor estabilizado estiver sendo aposentado em uma regra que dá direito à paridade, essa se tornará sem efeito, garantindo-se apenas a recomposição inflacionária;
- 2.2.6.** os servidores estabilizados que, porventura não tenham cumprido os requisitos para aposentadoria pelo regime próprio até a data da publicação da decisão do STF, deverão ser transferidos para o RGPS, observando-se as diretrizes estabelecidas na Orientação Normativa SPS/MPS 10/1999, com notificação ao servidor para ciência e adoção pelo gestor de medidas para compensação previdenciária entre os regimes.

**2.3.** Com base nesses fundamentos, a SECEX sugeriu aprovação da seguinte ementa:

**Ementa: INSTITUTO MUNICIPAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES DE CÁCERES. REEXAME DE TESE PREJULGADA NO ITEM 3 DA RESOLUÇÃO DE CONSULTA TCE/MT 22/2016. PREVIDÊNCIA. RPPS. SERVIDORES ESTABILIZADOS (ART. 19 ADCT).** **a)** A decisão proferida pelo STF na ADI nº 5111/2018 - RR tem efeito *erga omnes* e vincula todos os entes federados. **b)** O art. 40 da Constituição Federal é aplicado apenas aos servidores efetivos, sendo que os estabilizados devem ser vinculados ao regime geral de previdência social, ressalvada aposentadoria pelo RPPS apenas àqueles que já cumpriram os requisitos para aposentadoria e pensão até a data da publicação da ADI nº 5111/2018 - RR, tendo em vista o princípio da segurança jurídica, contudo sem direito à paridade com os servidores efetivos da ativa, assegurada apenas revisão anual do benefício para recomposição das perdas da inflação. **c)** Migração dos servidores estabilizados que ainda não cumpriram os requisitos para aposentadoria no RPPS, para o RGPS, de acordo com as diretrizes estabelecidas na Orientação Normativa SPS/MPS nº 10, de 29 de outubro de 1999, e notificação do servidor para ciência e adoção de providências quanto ao requerimento de certidão e devida averbação no regime instituidor.

**2.4.** Pelo Parecer 5.121/2021 (Nº Doc. 236620/2021), o MPC ratificou o conhecimento da consulta como reexame de tese, entendendo que a redação do item 3 da RC 22/2016 guarda divergência com o decidido na ADI 5.111 do STF, cujo entendimento vinculou o Estado de Roraima no sentido de que as pessoas estabilizadas extraordinariamente pela CF/1988 não poderiam participar do RPPS.

**2.5.** No mérito, o órgão ministerial diverge da unidade técnica quanto à possibilidade de os fundamentos postos na ADI 5.111 transcreverem, de modo a vincular outros entes federados, opinando pelo arquivamento dos autos e manutenção da redação da RC



22/2016, não sendo o caso de reexaminá-la.

**2.6.** Em seus argumentos, o MPC informa:

- 2.6.1.** apesar de o STF ter acolhido a tese da teoria expansiva pelo Plenário, a maioria dos ministros vem rechaçando sua aplicação, dando lugar à teoria restritiva, segundo a qual os efeitos vinculantes devem se restringir ao dispositivo da decisão e não aos seus fundamentos;
- 2.6.2.** o Pleno do TCE/MT, por meio do Acórdão 74/2021 (Processo 14.418-5/2020), acolheu, por unanimidade, o Parecer Ministerial 5.738/2020, em que se opinou pela inaplicabilidade da teoria extensiva e manifestação pelo registro de ato de aposentadoria de servidor estabilizado vinculado ao regime próprio de previdência, e o voto do relator que se manifestou pela inaplicabilidade da ADI 5.111 RR em casos concretos, em razão de o STF não admitir a teoria da transcendência dos motivos determinantes (Informativos STF 808 e 887);
- 2.6.3.** para o TCE/MT, não se deve aplicar os fundamentos da ADI 5111 RR aos processos de registros de atos de pessoal, mantendo-se os servidores estabilizados extraordinariamente vinculados ao RPPS, independentemente de serem efetivos, pois, apenas com a EC 20/98 é que o RPPS se tornou privativo de servidor com vínculo efetivo, ou seja, daquele aprovado em concurso público;
- 2.6.4.** há julgado no TCE/PB (processo nº 13375/2019) reafirmando a firme jurisprudência constitucional quanto à não aplicação da transcendência dos motivos determinantes do Acórdão com efeito vinculante, de forma que os motivos invocados na decisão da ADI 5.111 não são vinculantes, mas restritos ao Estado de Roraima.



### 3. CUMPRIMENTO A REQUISITOS NORMATIVOS E OBSERVAÇÕES

**3.1.** Em observância aos requisitos previstos na RN 13/2021 (art. 3º, parágrafo único, inciso III, alínea “a”), informa-se que:

- 3.1.1.** a ementa de consulta sugerida pela unidade técnica propõe soluções aos quesitos apresentados pelo conselente, inclusive sobre os efeitos vinculantes da ADI 5.111/2018 RR e suas implicações aos servidores estabilizados com ou sem direito à aposentadoria e respectivos pensionistas; as providências para regularização de servidores que não cumpriram requisitos de aposentadoria e o direito à paridade;
- 3.1.2.** nos fundamentos de mérito foram apresentadas legislação e jurisprudência que permeiam a temática suscitada;
- 3.1.3.** não se referenciou a Resolução de Consulta 22/2013, que trata da aplicação da teoria dos motivos determinantes.

**3.2.** Conforme a RC 22/2013, o TCE/MT afirma posicionamento do STF no sentido de que “*a teoria dos motivos determinantes não é aplicável, uma vez que os motivos invocados na decisão não são vinculantes, desta forma, somente o dispositivo da decisão produz efeito vinculante*” (teoria restritiva).<sup>3</sup>

**3.3.** Vê-se que o posicionamento do MPC quanto à adoção mais reiterada da teoria restritiva pelo STF se alinha ao prejulgado de tese vigente no TCE/MT.

<sup>3</sup> Amparo no CPC/2015, conforme art. 503: “*A decisão que julgar total ou parcialmente o mérito tem força de lei nos limites da questão principal expressamente decidida*”.



#### 4. INFORMAÇÕES CONCLUSIVAS À CPNJur

**4.1.** A título de subsidiar oportuno pronunciamento conclusivo da Comissão Permanente de Normas e Jurisprudência – CPNJur, conclui-se no sentido de informar que:

- 4.1.1.** conforme posicionamento majoritário do STF e prejulgado de tese vigente do TCE/MT, afetos à aplicação da teoria restritiva dos motivos determinantes, o efeito vinculante da decisão proferida na ADI 5.111 RR não se estende a outros entes federativos;
- 4.1.2.** não há neste momento fundamento plausível para reexaminar o item 3 da Resolução de Consulta 22/2016, por restar prejudicado o quesito fomentador que é a aplicação da teoria extensiva a partir da ADI 5.111 RR, vez que o próprio STF não tem admitido a teoria da transcendência dos motivos determinantes;
- 4.1.3.** no caso concreto, o TCE/MT tem afirmado a inaplicabilidade da teoria extensiva e manifestação pelo registro de atos de aposentadoria de servidores estabilizados vinculado ao regime próprio de previdência, o que suscita a aplicação vigente do item 3 da Resolução de Consulta 22/2016;
- 4.1.4.** caso se filie ao posicionamento do MPC, recomenda-se o conhecimento do reexame suscitado e, no mérito, pelo arquivamento dos autos, com base na não vinculação dos motivos determinantes da ADI 5111 RR nos autos deste processo, e manutenção da redação e vigência da RC 22/2016.

Cuiabá, 31 de março de 2022.

**Natel Laudo da Silva**  
Auditor Público Externo  
(Núcleo de Jurisprudência / SNJur)

De acordo:

**Lisandra Hardy Barros**  
Secretaria de Normas e Jurisprudência