



PROCESSO : 51.312-1/2021

PRINCIPAL : INSTITUTO MUNICIPAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES DE CÁCERES – PREVI-CÁCERES

CONSULENTE : LUANA APARECIDA ORTEGA PIOVESAN

ASSUNTO : CONSULTA

RELATOR : CONSELHEIRO ANTONIO JOAQUIM

II - RAZÕES DO VOTO

7. Preliminarmente, em sede de juízo de admissibilidade, **conheço da presente consulta**, vez que a legitimidade da consultante, que é diretora executiva do Instituto Municipal de Previdência Social dos Servidores de Cáceres– MT (IMPRO/MT), para formular consultas encontra-se descrita no art. 49, inciso II, da Lei Complementar 269/2007, bem como foram cumpridos cumulativamente os demais requisitos exigidos pelo art. 232 do Regimento Interno - Resolução Normativa 14/2007, podendo ser respondida nos termos da legislação específica.

8. Antes de adentrar ao mérito, esclareço que **afasto a sugestão da unidade técnica para o recebimento da consulta como reexame de tese**, pois embora o questionamento da consultante insurja-se na contradição existente na decisão proferida na ADI 5111 do STF com a Resolução de Consulta 22/2016 desta Corte, entendo que o posterior arquivamento dos autos com manutenção da vigência da resolução, conforme proposto pelo Ministério Público de Contas e acompanhado pela Secretaria de Normas e Jurisprudência, não responde as dúvidas da consultante, as quais são de relevante interesse público.

9. Conforme bem explicitado em meu despacho (Doc. 26988/2022), a consulta, em suma, diz respeito à aplicação das regras de aposentadoria, substancialmente





alteradas pela Emenda Constitucional 20/1998, e a aplicação da Resolução 22/2016, deste Tribunal, à luz da decisão proferida na ADI 5111 RR- STF.

10. A questão central que precisa ser esclarecida é se o vínculo previdenciário dos servidores não efetivos (estabilizados pelo artigo 19 da ADCT e os não estáveis), no período posterior à EC 20/98, dá direito ao recebimento do benefício da paridade.

11. Isso porque, nos registros de aposentadorias deste Tribunal, é possível identificar pareceres e decisões que registram o ato, mas determinam a supressão da paridade, e há aqueles que registram o ato de forma integral em razão da competência atribuída a esta Corte de Contas.

12. Assim, não há como ignorar as indagações da consultante, sendo de extrema necessidade o enfrentamento da questão e a uniformização da aplicação da norma, para que não haja decisões conflitantes e nem prejuízos aos interessados.

13. Posto isso, passo a análise do mérito da presente consulta.

14. Analisando os autos, verifica-se que a consultante questiona sobre a vinculação de servidores estabilizados pelo art. 19 do ADCT ao Regime Próprio de Previdência Social nos seguintes termos:

- a) O efeito vinculante da decisão proferida em sede de ação direta de constitucionalidade se restringe somente à situação versada na ADI 5111, ou todas as demais leis editadas pelos outros entes federativos, análogas à Lei Complementar de Roraima, estão vinculadas a essa decisão?
- b) Se vinculadas à decisão proferida na ADI 5111 como fica a situação dos servidores:
 - b.1) estáveis que já implementaram os requisitos de aposentadoria voluntária ou por incapacidade permanente para o trabalho?
 - b.2) estáveis que não implementaram os requisitos para aposentadoria voluntária?
 - b.3) pensão por morte dos servidores estáveis que faleceram em atividade?





b.4) quais as providências que devem ser tomadas pelo ente federativo, para regularizar a situação previdenciária desses servidores, nos termos do art. 21 da LINDB?

c) Se não vinculadas à decisão proferida na ADI 5111, será possível a concessão das aposentadorias dos servidores estáveis, com fundamento no art. 6º, 6º-A, da Emenda Constitucional n.º 41, de 2003 e art. 3º, da Emenda Constitucional n.º 47, de 2005, com direito à integralidade e paridade, ou deve ser aplicado a esses casos o art. 40, §1º, III, a ou b, na redação anterior à Emenda Constitucional n.º 103, de 2019?

15. Antes de responder as dúvidas da consulente, entendo necessário fazer uma contextualização do tema.

16. A aposentadoria dos servidores públicos é disciplinada pelo art. 40 da CF/88, o qual passou por várias reformas constitucionais, desde a redação original até a última alteração editada pela Emenda Constitucional 103/2019, conforme transcrito a seguir:

Redação Original:

Art. 40. O servidor será aposentado:

I - por invalidez permanente, sendo os proventos integrais quando decorrentes de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei, e proporcionais nos demais casos;

II - compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de serviço;

III - voluntariamente:

a) aos trinta e cinco anos de serviço, se homem, e aos trinta, se mulher, com proventos integrais;

b) aos trinta anos de efetivo exercício em funções de magistério, se professor, e vinte e cinco, se professora, com proventos integrais;

c) aos trinta anos de serviço, se homem, e aos vinte e cinco, se mulher, com proventos proporcionais a esse tempo;

d) aos sessenta e cinco anos de idade, se homem, e aos sessenta, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de serviço (destacou-se).

Emenda Constitucional n. 20, de 15/12/1998:

Art. 40 - Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (destacou-se)

Emenda Constitucional n. 41, de 19/12/2003

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e





solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo (destacou-se) .

Emenda Constitucional n. 103, de 12/11/2019

Art. 40. O regime próprio de previdência social dos **servidores titulares de cargos efetivos** terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. (destacou-se)

17. A redação original do art. 40 da CF/88 permitia a possibilidade de concessão de aposentadoria a todos os tipos de servidores, sendo eles efetivos, comissionados ou temporários, o que incluía os estabilizados na forma do art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, assim definidos:

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.

18. **Ocorre que desde a edição da Emenda Constitucional 20, de 15 de dezembro de 1998**, passou a ser obrigatória a filiação ao Regime Próprio de Previdência Social - RPPS **apenas aos servidores detentores de cargo efetivo**, excluindo-se, assim, os servidores ocupantes de cargos comissionados, contratados temporários e, também, os estabilizados pelo art. 19 do ADCT, vez que os estabilizados detinham o direito apenas da permanência no serviço público no cargo em que foram admitidos, e não a efetividade do servidor aprovado em concurso público.

19. Todavia, o embrolho inicia-se com a edição de normas e pareceres que permitem a manutenção dos estabilizados nos Regimes Próprios de Previdência Social, a exemplo da Resolução de Consulta 22/2016 desta Corte de Contas, que garante que os estabilizados na forma do art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT,





filiados ao RPPS há mais de 5 anos permaneçam no regime próprio em homenagem ao princípio da segurança jurídica, conforme descrito no item 3 do verbete:

RESOLUÇÃO DE CONSULTA 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.** (destacou-se)

20. Com o julgamento, em 2018, da ação direta de constitucionalidade (ADI 5111/2018 - RR), proposta pelo governador de Roraima, à época, Sr. Francisco Rodrigues, houve a declaração de constitucionalidade do artigo 3º, I, parte final, da Lei Complementar 54/2001 (redação conferida pela Lei Complementar 138/2008), a qual ampliava o rol de segurados do RPPS constante no artigo 40 da Constituição Federal, ao determinar que estão incluídos nesse regime também os “servidores declarados estáveis, nos termos da Constituição estadual”.

21. A ação em questão, de relatoria do Ministro Dias Toffoli, foi julgada, por unanimidade, parcialmente procedente, tendo sido declarada a constitucionalidade do artigo supracitado, conforme destaco a seguir:

Ação direta de constitucionalidade. Parágrafo único do art. 28 da Resolução nº 49, de 27/12/05, da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima. Exaurimento da eficácia. Prejudicialidade. Artigo 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. Violação do art. 40 da Constituição Federal. Norma de absorção obrigatória pela legislação infraconstitucional. Modulação dos efeitos. Procedência parcial. 1. Com a edição da Resolução nº 3/2015 da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima, ocorreu o esvaziamento da eficácia do parágrafo único do art. 28 da Resolução nº 49/2005 do mesmo órgão. Nesses casos, tem decidido o Supremo Tribunal Federal pela extinção anômala do processo de controle normativo abstrato, motivada pela perda superveniente de seu objeto, que tanto pode decorrer da revogação pura e simples do ato impugnado como do exaurimento de sua eficácia. Precedentes: ADI nº 2859/DF, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe de 21/10/16; ADI nº 4365/DF, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe de 8/5/15; ADI nº 1.979/SC-MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ de 29/9/06; ADI nº 885/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ de 31/8/01. 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.** Precedentes: ADI nº 101/MG, Relator o Min. Celio Borja, Rel. p/ o ac. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ de 7/5/93; ADI nº 178/RS, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ de 26/4/96; ADI nº 369/AC, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ de 12/3/99. 3. Modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, nos termos do art. 27 da Lei nº 9.868/99, para que sejam ressalvados da decisão aqueles que, até a data de publicação da ata do julgamento, já estejam aposentados ou tenham preenchido os requisitos para a aposentadoria sob o regime próprio de previdência do Estado de Roraima, exclusivamente para efeito de aposentadoria. 4. Ação julgada parcialmente procedente. (ADI 5111/RR, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJ 20/09/2018) (destacou-se)

22.

Em seu dispositivo, o acórdão explicitou o seguinte entendimento:

“Pelo exposto, julgo ação parcialmente prejudicada e, quanto, a parte de que conheço julgo procedente, de modo que se declare a inconstitucionalidade da expressão “bem como, os servidores declarados estáveis, nos termos da Constituição Estadual”, do art. 3º, inciso I, da Lei Complementar nº 54, de 21/12/2001, do Estatuto de Roraima (redação conferida pela Lei Complementar nº 138, de 26/06/08), com restrição dos efeitos de declaração, para que sejam ressalvados aqueles agentes que, até a data da publicação da ata deste julgamento, já estejam aposentados ou tenham preenchido os requisitos para aposentadoria sob o regime





próprio de previdência do Estado de Roraima, exclusivamente para efeito de aposentadoria.

23. Quanto à modulação dos efeitos, o STF decidiu ressalvar da decisão aqueles que, até a data de publicação da ata do julgamento, já estejam aposentados ou tenham preenchido os requisitos para a aposentadoria sob o regime próprio de previdência do Estado de Roraima, exclusivamente para efeito de aposentadoria.

24. Os primeiros questionamentos da conselente (de “a” a “b.4”) buscam justamente esclarecimentos quanto aos efeitos vinculantes da decisão proferida na ADI 5111/RR do STF, publicada na DOU em 1712/2018, frente ao entendimento constante na Resolução de Consulta 22/2016 desta Corte de Contas, uma vez que a resolução, de certa forma, ampliou o entendimento do artigo 19 da ADCT, enquanto o STF é categórico ao assinalar que os servidores estabilizados extraordinariamente não podem participar do Regime Próprio de Previdência – RPPS, após a Emenda Constitucional 20/1998.

25. Nessa celeuma, a conselente indaga se os efeitos vinculantes ADI 5111/RR do STF restringem-se apenas à situação versada na ação, ou atingem as demais disposições análogas ao tema, e quais seriam os impactos e providências a adotar.

26. Para responder quantos aos efeitos vinculantes da decisão é necessário pontuar que há duas correntes controvertidas de teoria vigentes, a **restritiva** – para a qual somente o dispositivo da decisão produz efeito vinculante e a teoria **extensiva** – que entende que, além do dispositivo, os motivos determinantes (razões de decidir) da decisão também são vinculantes. No entanto, a edição do novo Código de Processo Civil, em 2015, trouxe novos argumentos para a adoção da **teoria da transcendência dos motivos determinantes**, tendo em vista o disposto nos artigos 927, I e 988, III, §4º, CPC/15¹.

¹ Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão:

I - as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade;
Art. 988. Caberá reclamação da parte interessada ou do Ministério Público para:
(...)





27. O debate jurídico do presente processo assenta-se na possibilidade de adoção da teoria da transcendência dos motivos determinantes, no exercício do controle concentrado de constitucionalidade, às decisões do Supremo Tribunal Federal e, quanto à possibilidade de servidores não efetivos e estabilizados pelo artigo 19 da ADCT se aposentarem com o benefício da paridade.

28. Segundo a citada teoria, o efeito vinculante das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de controle de constitucionalidade, ultrapassa a parte dispositiva e abrange, também, as razões de decidir, ou seja, a ***ratio decidendi (motivos determinantes)*** da decisão de mérito também teria eficácia vinculante, alcançando as próximas situações semelhantes, devendo ser observada pelos órgãos do Poder Judiciário e da Administração Pública, em todas as suas esferas.

29. **A Secex de Previdência opinou pela aplicabilidade da teoria extensiva**, vinculando as decisões deste Tribunal aos fundamentos essenciais da decisão na ADI 5111/RR, quais sejam, de que os estabilizados pelo artigo 19 ADCT não podem, após a Emenda Constitucional 20/1998, serem filiados ao Regime Próprio de Previdência Social, pois possuem apenas a garantia da estabilidade (direito de permanência no serviço público), visto não serem detentores da efetividade oriunda do concurso público.

30. **O Ministério Público de Contas, por sua vez, posicionou-se pela aplicação da teoria restritiva**, segundo a qual os efeitos vinculantes devem se restringir à parte dispositiva da sentença.

31. Embora, a princípio, o STF tenha se aproximado da teoria extensiva, conforme bem assentado pelo órgão ministerial, atualmente a Corte Suprema tem se pronunciado

III – garantir a observância de enunciado de súmula vinculante e de decisão do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade;
(...)

§ 4º As hipóteses dos incisos III e IV compreendem a aplicação indevida da tese jurídica e sua não aplicação aos casos que a ela correspondam.





no sentido de que a **teoria extensiva não pode ser aplicada**, conforme se infere dos Informativos STF 808 e 887:

Informativo STF nº 808 Reclamação: aposentadoria espontânea e extinção do contrato de trabalho – 4 Para o cabimento de reclamação é indispensável a relação de pertinência estrita entre o ato reclamado e o parâmetro de controle. Com base nessa orientação, o Plenário, em conclusão de julgamento e por maioria, reputou improcedente pedido formulado em reclamação. (...) A parte reclamante pretendia dar efeito vinculante a um dos fundamentos do voto condutor daquele acórdão, qual seja, o da impossibilidade de cumulação de vencimentos e proventos. **Entretanto, a jurisprudência do STF é firme quanto ao não cabimento de reclamação fundada na transcendência dos motivos determinantes do acórdão com efeito vinculante.** Ainda que assim não fosse, o ato reclamado respeitara um dos fundamentos do voto condutor relativamente à ideia de que a aposentadoria espontânea não extingue o contrato de trabalho. (...) Rcl 8168/SC, rel. orig. Min. Ellen Gracie, red. p/ o acórdão Min. Edson Fachin, 19.11.2015. (Rcl-8168) grifou-se

Informativo STF 887 DIREITO PROCESSUAL CIVIL E DO TRABALHO – LIQUIDAÇÃO/CUMPRIMENTO/EXECUÇÃO Reclamação e índice de atualização de débitos trabalhistas -2 A Segunda Turma declarou improcedente reclamação ajuizada pela Federação Nacional (Fenaban) contra decisão do Tribunal Superior do Trabalho (TST) que determinou a alteração de índice de atualização de débitos trabalhistas. (...) A Turma entendeu que a Fenaban é parte ilegítima para propor reclamação. Ressaltou que o reclamante não demonstrou como o seu interesse jurídico teria sido afetado pelo acórdão reclamado. No mérito, julgou improcedente o pedido formulado. Rememorou que o **Plenário se manifestou contrariamente à chamada “transcendência” ou “efeitos irradiantes” dos motivos determinantes das decisões proferidas em controle abstrato de normas** e que a jurisprudência de ambas as Turmas deste Tribunal é no sentido de inexistir estrita aderência entre o conteúdo das decisões que determinam a utilização de índice diverso da TR para atualização monetária dos débitos trabalhistas e o decidido no julgamento da ADI 4.357/DF e da ADI 4.425/DF(...) Rcl 22012/RS, rel. Min. Dias Toffoli, red. p/ ac. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 12.9.2017.(Rcl-22012) destacou-se

32. Imperioso dizer, ainda, que a teoria extensiva não tem sido admitida pela maioria de seus Ministros da Suprema Corte, *in verbis*:

EMENTA AGRAVO INTERNO. RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL.
ALEGAÇÃO DE AFRONTA AO QUANTO DECIDIDO NA ADI 2.871.
PARADIGMA JULGADO PREJUDICADO ANTES DO AJUIZAMENTO DA





RECLAMAÇÃO. INADMISSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE ESTRITA ADERÊNCIA. TEORIA DA TRANSCEDÊNCIA DOS MOTIVOS DETERMINANTES. NÃO APLICAÇÃO NA JURISPRUDÊNCIA CONTEMPORÂNEA DO STF AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. A insubsistência da decisão paradigma no momento do ajuizamento da reclamação impede seja ela conhecida. 2. Agravo interno conhecido e não provido, com aplicação da penalidade prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC/2015, calculada à razão de 1% (um por cento) sobre o valor atualizado da causa, se unânime a votação.

(Rcl 45092 AgR, Relator(a): ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 24/02/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-042 DIVULG 05-03-2021 PUBLIC 08-03-2021)

AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NA RECLAMAÇÃO. CONSTITUCIONAL. TITULARES DE SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO. REGIME PREVIDENCIÁRIO. TERMO DE OPÇÃO FIRMADO JUNTO AO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL. ALEGAÇÃO DE OFESA À DECISÃO PROFERIDA NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.602/MG. AUSÊNCIA DE IDENTIDADE MATERIAL E DE ADERÊNCIA ENTRE O ATO RECLAMADO E O PARADIGMA QUE SE REPUTA VIOLADO. PRECEDENTE: RCL 9.956. INAPLICABILIDADE, PARA FINS DE RECLAMAÇÃO, DA TEORIA DA TRANSCEDÊNCIA DOS MOTIVOS DETERMINANTES. PRECEDENTES. ALEGADA VIOLAÇÃO À DECISÃO PROFERIDA NO RE 647.827- TEMA 571 DA REPERCUSSÃO GERAL. AUSÊNCIA DE PRÉVIO EXAURIMENTO DAS VIAS RECURSAIS. ARTIGO 988, PARÁGRAFO 5º, INCISO II, PARTE FINAL, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. UTILIZAÇÃO DA RECLAMAÇÃO COMO SUCEDÂNEO RECURSAL. INADMISSIBILIDADE DA VIA ELEITA. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

(Rcl 35284 ED-AgR, Relator(a): LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 20/11/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-265 DIVULG 04-12-2019 PUBLIC 05-12-2019)

Agravo regimental em reclamação. 2. Direito Processual Civil. 3. Reclamação com base em descumprimento de orientação firmada em processo subjetivo do qual a parte reclamante figurou no polo. Não ocorrência. 4. Suposta afronta à decisão proferida na ADI 1.194. Inexistência. **Impossibilidade de utilização da reclamação fundada na teoria da transcendência dos motivos determinantes.** 5. Inadmissível a utilização da reclamação como sucedâneo recursal. 6. Ausência de argumentos ou provas que possam influenciar a convicção do julgador. 7. Agravo regimental não provido. (grifamos) (Rcl 28745 AgR, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 18/10/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-262 DIVULG 29-11-2019 PUBLIC 02-12-2019)

33. Assim, depreende-se que a decisão da ADI só pode ser aplicada a casos que tenham como base legal a legislação impugnada nesta ação de controle concentrado, em razão da inadmissão da teoria da transcendência dos motivos determinantes, razão pela qual,





em resposta à consulente, entendo que a decisão proferida na ADI 5111/RR não alcança as decisões deste Tribunal.

34. Contudo, desconsiderar o efeito vinculante da ADI 5111 não significa ignorar a decisão da Suprema Corte, pois, ainda que não haja vinculação jurídica imediata, foram apresentados fundamentos sólidos quanto à impossibilidade de vinculação e manutenção de servidores estabilizados, que não são efetivos, ao Regime Próprio de Previdência Social.

35. Aliás, antes mesmo do julgamento de mérito da referida ADI, o STF já afirmava que os estabilizados excepcionalmente pelo artigo 19 da ADCT, não são equiparados aos servidores efetivos, possuindo o direito tão somente de permanecer no serviço público, *in verbis*:

Servidores públicos detentores da estabilidade excepcional do art. 19 do ADCT. Inclusão no regime próprio de previdência social. Impossibilidade. (...) Os servidores abrangidos pela estabilidade excepcional prevista no art. 19 do ADCT não se equiparam aos servidores efetivos, os quais foram aprovados em concurso público. Aqueles possuem somente o direito de permanecer no serviço público nos cargos em que foram admitidos, não tendo direito aos benefícios privativos dos servidores efetivos. Conforme consta do art. 40 da CF, com a redação dada pela EC 42/2003, 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, incluídas suas autarquias e fundações. (ARE 1.069.876 AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 27-10-2017, 2ª T, DJE de 13-11-2017.)

36. É certo que a decisão da ADI impõe a este Tribunal, pelo menos, a rediscussão da matéria.

37. **Assim, é necessário reavaliar a concessão do benefício da paridade nas aposentadorias dos estabilizados, uma vez que há servidores se aposentando com o benefício e há servidores que não, o que infere o último questionamento da consulente no item “c”.**





38. Destaca-se que, no presente caso, não será discutido o ato que gerou a estabilidade, uma vez que, além de não ser objeto da presente consulta, foi atingido pelo instituto da decadência, posto que, de acordo com o artigo. 54 da Lei 9.784/99, a administração pública tem 05 anos para rever seus atos e, em regra, os atos estabilizatórios são da década de 90.

39. Logo, a questão principal que circunda no questionamento do item “c” da consulta diz respeito à possibilidade dos servidores estabilizados se aposentarem com o benefício da paridade.

40. Conforme já explanado, a redação original do art. 40 da CF permitia a concessão de aposentadoria a todos os tipos de servidores, efetivos, comissionados ou temporários, o que incluía os estabilizados na forma do artigo 19 da ADCT.

41. Com a promulgação da EC/98, responsável por uma das reformas mais significativas no âmbito do regime próprio, houve a restrição em relação aos segurados desse regime, constando que apenas os servidores titulares dos cargos efetivos poderiam ser vinculados ao RPPS, *in verbis*:

Art. 40 - Aos **servidores titulares de cargos efetivos** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (grifos nossos)

42. Destaca-se que a expressão “*servidores titulares de cargos efetivos*” foi mantida após a promulgação da Emenda Constitucional 41/2003, de modo que a norma constitucional é clara ao restringir a garantia de vinculação ao RPPS a servidores titulares de cargos efetivos, assim entendidos aos admitidos após prévia aprovação em concurso público.





43. É preciso afirmar, ainda, que o art. 40 da Constituição de 1988 é norma de **absorção obrigatória pela legislação infraconstitucional**, conforme tem sido reafirmado no âmbito da jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, a saber:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. ART. 57, § 1º, II, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PIAUÍ, NA REDAÇÃO DADA PELA EC 32, DE 27/10/2011. IDADE PARA O IMPLEMENTO DA APOSENTADORIA COMPULSÓRIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS ALTERADA DE SETENTA PARA SETENTA E CINCO ANOS. PLAUSIBILIDADE JURÍDICA DA ALEGAÇÃO DE OFENSA AO ART. 40, § 1º, II, DA CF. PERICULUM IN MORA IGUALMENTE CONFIGURADO. CAUTELAR DEFERIDA COM EFEITO EX TUNC. I – É firme a jurisprudência desta Corte no sentido de que as normas constitucionais federais que dispõem a respeito da aposentadoria dos servidores públicos são de absorção obrigatória pelas Constituições dos Estados. Precedentes. II – A Carta Magna, ao fixar a idade para a aposentadoria compulsória dos servidores das três esferas da Federação em setenta anos (art. 40, § 1º, II), não deixou margem para a atuação inovadora do legislador constituinte estadual, pois estabeleceu, nesse sentido, norma central categórica, de observância obrigatória para Estados e Municípios. III – Mostra-se conveniente a suspensão liminar da norma impugnada, também sob o ângulo do perigo na demora, dada a evidente situação de insegurança jurídica causada pela vigência simultânea e discordante entre si dos comandos constitucionais federal e estadual. IV – Medida cautelar concedida com efeito ex tunc. (ADI 4696 MC, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 01/12/2011, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-055 DIVULG 15-03-2012 PUBLIC 16-03-2012)

44. Assim, considerando o entendimento consolidado do STF de que as normas constitucionais federais que dispõem a respeito da aposentadoria dos servidores públicos são de absorção obrigatória pelas Constituições Estaduais, não seria isonômico, nem razoável, não estender o mesmo raciocínio às legislações e decisões deste Tribunal.

45. Recentemente, a Procuradoria-Geral de Justiça de Mato Grosso ingressou com Ação Direta de Inconstitucionalidade em face do artigo 140-G, da Constituição Estadual de Mato Grosso, acrescido pela Emenda Constitucional 98/2021, o qual ampliava a estabilidade prevista no artigo 19 da ADCT.





46. Posteriormente, foi realizado aditamento da inicial, suscitando a constitucionalidade da expressão: “dos servidores públicos estabilizados constitucionalmente”, contida no artigo 2º, inciso I, da Lei Complementar Estadual 560/2014.

47. Na data de 14/12/2021, foi realizada audiência de conciliação, ocasião em que foi entabulado, pelas partes, acordo parcial, definindo que:

Item I – Serão mantidos no Regime Próprio de Previdência Social do Estado de Mato Grosso os servidores que já estiverem vinculados a esse Regime (aposentados), ou pensionistas na mesma condição;

Item II – Será assegurado o direito à aposentação no regime próprio de previdência social do Estado de Mato Grosso aos servidores que preencham todos os requisitos para aposentadoria até o trânsito em julgado da presente ação direta;

Item III – O acordo nesta ação direta produz efeitos vinculantes, inclusive perante ações individuais e ações civis públicas, em curso ou passadas em julgado, no sentido de que, mesmo que determinada a extinção do vínculo funcional naqueles processos, decorrentes de vício ou qualquer espécie de ilegalidade no ato de estabilização, caso os servidores já estejam vinculados ao regime próprio da previdência (aposentados), ou preencham os requisitos de aposentação, serão mantidos seus benefícios de proventos e respectivas pensões, quer na folha de pagamento do poder ou órgão ou junto a unidade gestora única da previdência dos servidores quando for efetivadas.

48. **O citado acordo foi homologado na data de 06/05/2022**, sendo a ação julgada parcialmente extinta, prosseguindo o feito tão somente acerca da constitucionalidade ou não do artigo 140-G, da Constituição Estadual, acrescido pela Emenda Constitucional 98/2021.

49. Observa-se que nesse acordo, restou pactuado que dos servidores estabilizados pelo artigo 19 da ADCT, somente aqueles que já se aposentaram ou que preencheram os requisitos para aposentadoria na data do trânsito em julgado poderão permanecer no regime próprio da previdência, ou seja, apenas os servidores efetivos possuem o direito de permanecer no RPPS.





50. **Além disso, este Tribunal, por unanimidade, aprovou a Resolução de Consulta 15/2021, de relatoria do conselheiro Valter Albano, definindo que, após a EC 20/98, apenas os servidores efetivos se vinculam ao RPPS (caput do art. 40 da CF/88), e a partir de 16/12/1998, os demais servidores não efetivos submetem-se obrigatoriamente ao RGPS (§ 13 do art. 40 da CF/88), nos moldes do entendimento do STF, *in verbis*:**

Ementa: GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO. CONSULTA. PREVIDÊNCIA. SERVIDORES NÃO EFETIVOS ESTADUAIS. EMISSÃO DE CTC REFERENTE AO VÍNCULO AO RPPS ATÉ A EC Nº 20/1998
1) Até a vigência da Emenda Constitucional nº 20/1998, considerando a ausência de previsão constitucional acerca do regime previdenciário dos servidores públicos não efetivos, deve-se observar o que prevê a lei que instituiu o regime próprio estadual ou municipal. 2) No Estado de Mato Grosso, a Lei Estadual nº 4.491/82 vinculou ao RPPS todos os servidores civis ou militares, da Administração Direta ou Indireta do Estado de Mato Grosso, nomeados, admitidos ou contratados, excluindo do regime próprio apenas os empregados das sociedades de economia mista (art. 5º). 3) **Após a EC nº 20/98, apenas os servidores efetivos se vinculam ao RPPS (caput do art. 40 da CF/88). Portanto, a partir de 16/12/1998, os demais servidores não efetivos submetem-se obrigatoriamente ao RGPS (§ 13 do art. 40 da CF/88).** 4) Deve ser reconhecido como tempo de vínculo legal com o RPPS de Mato Grosso o tempo de serviço não efetivo até 16/12/1998, com a respectiva emissão de CTC, independentemente de alegação genérica de eventual autuação ou notificação do INSS com relação a esses servidores naquele período. 5) O recolhimento ou não de contribuições não altera o vínculo previdenciário, o qual, necessariamente, decorre da CF/88 e da lei. Eventual divergência na compensação entre os regimes deve ser solucionada por meio da via própria, não podendo prejudicar o direito ao reconhecimento do tempo de serviço ao servidor.(destacou-se)

51. Portanto, restou claro o entendimento de que o *caput* do art. 40, §13º da Constituição Federal de 1988 não vincula os estabilizados aos Regimes Próprios de Previdência Social.

52. Com efeito, entendo necessária a regularização das regras de aposentadoria desses servidores, de modo que apresento, em resposta à consulente, o seguinte verbete:





Resolução de Consulta nº ____/2022. Previdência. RPPS. Servidores estáveis não efetivos (art. 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 ao benefício da paridade.

53. Considerando que a presente Resolução de Consulta visa a sedimentar e consolidar entendimentos já proferidos sobre o assunto, e tendo em vista os atos já registrados nesta Corte de Contas, **entendo pertinente modular os efeitos do entendimento desta consulta para que passe a vigorar a partir da publicação desta Consulta.**

54. No tocante à Resolução de Consulta 22/2016-TP, embora tenha sido suscitada pelo consultente em suas razões, entendo que este não é o caminho processual adequado para o reexame, devendo ser proposto o pedido de reexame de tese prejulgada nos termos do artigo 237 do regimento interno deste Tribunal.

55. De qualquer forma, da análise da citada resolução, vislumbro que a redação resguarda direitos de servidores já aposentados, pois, para ser estabilizado pelo artigo 19 da ADCT, o servidor tem que ter ingressado no serviço público no ano de 1983, logo, hoje estariam com 39 anos no serviço público, ou seja, esses servidores já preencherem os requisitos constitucionais da aposentadoria, não sendo atingidos pelas dúvidas da consultente.

III - DISPOSITIVO

Diante do exposto, NÃO ACOLHO o Parecer Ministerial 5.121/2021, subscrito pelo procurador-geral de Contas, Alisson Carvalho de Alencar e, consoante disposto no artigo 236, parágrafo único do Regimento Interno desta Corte de Contas, **VOTO** no sentido de:





I) conhecer a presente consulta, uma vez que preenchidos os pressupostos de admissibilidade previstos no art. 232 e seguintes da Resolução Normativa 14/2007;

II) no mérito, propor a aprovação do seguinte verbete:

Resolução de Consulta nº ____/2022. Previdência. RPPS. Servidores estáveis não efetivos (art. 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.

III) modular os efeitos da presente decisão, para que a aplicação do entendimento passe a vigorar da publicação desta consulta.

É como voto.

Tribunal de Contas, 24 de junho de 2022.

(assinatura digital)¹
Conselheiro **ANTONIO JOAQUIM**
Relator

¹Documento 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.

