



Protocolo nº: : 513121/2021
Interessado : Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso
Assunto: : Requerimento de reexame de tese prejudgada - Situação previdenciária de servidores estáveis
Relator : Conselheiro Antonio Joaquim
Pronunciamento nº : 12/2022-CPNJur

Senhor Conselheiro Relator,

1. Tratam, os autos, de consulta formulada pela Diretora Executiva Luana Aparecida Ortega Piovesan, do Instituto Municipal de Previdência Social dos Servidores de Cáceres – PREVICACERES, com o seguinte questionamento ao TCE-MT (doc. digital nº 101037/2021):

a) 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 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. Em seu Parecer Técnico, a Secretaria de Controle Externo de Previdência (competente à época) 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.

3. Em seguida, 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.

4. Com base nesses fundamentos, a Secex Previdência sugeriu a aprovação da seguinte ementa (doc. digital nº 213443/2021):



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.

5. O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 5.121/2021 (doc. digital nº 236620/2021), 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.
6. No mérito, o órgão ministerial divergiu da unidade técnica quanto à possibilidade de os fundamentos postos na ADI 5.111 transcenderem, de modo a vincular outros entes federados, opinando pelo arquivamento dos autos e pela manutenção da redação da Resolução de Consulta nº 422/2016, não sendo o caso de reexaminá-la.
7. Em seus argumentos, o MPC informa que:

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.

8. Cumprindo o disposto na alínea “a” do inciso III do parágrafo único do art. 3º da Resolução Normativa nº 13/2021¹, a Secretaria de Normas e Jurisprudência emitiu a Manifestação Técnica nº 12/2022/SNJur (de onde foram extraídas as informações constantes deste pronunciamento), na qual, após apresentar a síntese das informações processuais e fundamentos, avaliou o cumprimento a requisitos normativos e registrou as seguintes informações (doc. digital nº 106241/2022):

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 consulente, 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.

¹ Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/conteudo/download/resolucao-normativa-no-132021-tp-processo-no-7986652021/104389>.



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).

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

9. Ao final, entendeu cabíveis os seguintes entendimentos e encaminhamentos, submetendo-os à deliberação da Comissão Permanente de Normas e Jurisprudência:

4.1.1. conforme posicionamento majoritário do STF e prejudgado 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.

10. Na sequência, o processo foi submetido à apreciação virtual da Comissão Permanente de Normas e Jurisprudência no período de 05/04 a 11/04/2022², da qual participaram os membros designados pela Portaria nº 08/2022, em voto expresso ou tácito, cumprindo o quórum estabelecido no § 3º do art. 1º da Resolução Normativa nº 13/2021.

² A sistemática de votação virtual foi aprovada na reunião de 17/02/2022, realizada via formulário eletrônico disponibilizado na ferramenta *SharePoint*, conforme modelos aprovados na reunião de 17/03/2022.



- 11.** Na ocasião, o Consultor Jurídico-Geral apresentou o seu voto por escrito, no qual, reconheceu o petítório como requerimento de reexame de tese prejudgada, tendo em vista o preenchimento dos pressupostos de admissibilidade (art. 237 do RITCE/MT) e filiou-se ao posicionamento do MPC, não se devendo aplicar os fundamentos da ADI 5111 RR ao presente caso, mantendo-se os servidores estabilizados vinculados ao RPPS, independentemente de serem efetivos, haja vista que apenas com a EC 20/98 é que o RPPS se tornou privativo de servidor com vínculo efetivo. Ao final, votou pelo arquivamento dos autos, mantendo inalterada a redação da RC nº 22/2016 do TCE/MT.
- 12.** Ao votaram, os demais membros acompanharam – de forma unânime – a proposta da Secretaria de Normas e Jurisprudência (doc. digital nº 106241/2022) e o voto do Consultor Jurídico Geral (doc. digital nº 110721/2022) **pronunciando-se no sentido de recomendar ao Conselheiro Relator que:**
- a. reconheça o petítório como requerimento de reexame de tese prejudgada, tendo em vista o preenchimento dos pressupostos de admissibilidade (art. 237 do RITCE/MT) e,
 - b. no mérito, decida pelo arquivamento do processo – com base na não vinculação dos motivos determinantes da ADI 5111 RR à matéria objeto dos autos –, com a consequente manutenção da redação e vigência da Resolução de Consulta nº 22/2016.
- 13.** Esse é o pronunciamento da Comissão Permanente de Normas e Jurisprudência, que formalizo ao Conselheiro Relator em atendimento ao disposto no inciso IV do art. 2º da Resolução Normativa nº 13/2021.

Cuiabá-MT, 19 de abril de 2022.

Conselheiro **VALTER ALBANO**

Presidente da Comissão Permanente de Normas e Jurisprudência

Portarias nº 08 e 12/2022