



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Junto ao TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ACRE

PROCESSO Nº 145.248

Rio Branco-AC, 01/04/2024.

ASSUNTO: Consulta solicitando a manifestação deste Tribunal “acerca da aplicabilidade da modulação dos efeitos da Decisão do Tema Repercussão Geral 1254, no que se refere às aposentadorias dos não concursados no âmbito deste RPPS.

Trata-se de consulta formulada pelo Senhor Osvaldo Rodrigues Santiago, Diretor Presidente do Instituto de Previdência do Município de Rio Branco – RBPREV, solicitando a manifestação deste Tribunal sobre a aplicabilidade da modulação dos efeitos concedidos pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de Embargos de Declaração na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7198, e da decisão da Corte Suprema no Tema 1254 - Repercussão Geral, relativo aos pedidos de aposentadoria dos segurados do RBPREV, bem como os pedidos de abono de permanência realizados até a data da publicação da ata do julgamento dos Embargos de Declaração.

A DAFO pronunciou-se às fls. 18/26.

A análise esclarece que o Tema de Repercussão Geral nº 1254, do Supremo Tribunal Federal, que dispõe: “*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*

1

* Com a colaboração da Auditora de Controle Externo Jeanine Lykawka Medeiros



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Junto ao TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ACRE

os estáveis nos termos do art. 19 do ADCT e os demais servidores admitidos sem concurso público”, serve como jurisprudência a ser observada, não vinculando obrigatoriamente a administração pública, apenas os órgãos do Poder Judiciário, de acordo com o art. 927, III do CPC. Da mesma forma, acrescenta que os Embargos Declaratórios na ADI 7198 modularam os efeitos da inconstitucionalidade do dispositivo legal da lei paraense, vinculando obrigatoriamente a administração pública daquele Estado, não havendo que se falar na extensão da modulação.

Por outro lado, a área técnica observa que a jurisprudência é pacífica no sentido de que o regime próprio abrange somente os servidores titulares de cargos efetivos, ou seja, aqueles que foram submetidos a concurso público, excluindo-se, portanto, os estáveis nos termos do artigo 19 do ADCT e os demais admitidos sem concurso público, aos quais se aplica o Regime Geral de Previdência Social.

O presente processo deu entrada eletronicamente neste MPC em 29/02/2024.

A consulta em tela, em princípio, não preenche os pressupostos de admissibilidade previstos no art. 142 do Regimento Interno desta Corte, tendo sido formulada por autoridade competente, tem a indicação clara do seu objeto, contudo, não veio acompanhada do parecer do setor jurídico do órgão.

* Com a colaboração da Auditora de Controle Externo Jeanine Lykawka Medeiros



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Junto ao TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ACRE

Entretanto, o Pleno desta Corte de Contas decidiu unanimemente, em 09/11/2023, pelo recebimento do expediente encaminhado pelo consulente para responder em tese, com as orientações acerca da dúvida apresentada.

A consulta recai sobre a aplicabilidade da modulação dos efeitos para a Administração Pública em relação a decisão do Supremo Tribunal Federal em sede de Repercussão Geral – Tema 1254 e em Embargos de Declaração da ADI 7198, a respeito da aposentadoria e concessão de abono de permanência aos servidores, que até a data do julgamento dos embargos tenham completado o requisito para os benefícios.

Inicialmente, cabe destacar que o julgamento de Repercussão Geral faz parte do controle difuso de constitucionalidade realizado pelo Supremo Tribunal Federal. Ele ocorre na espécie recursal denominada Recurso Extraordinário (art. 102, III, CF), em que as partes inconformadas com a decisão, em única ou última instância, propõem o recurso alegando violação a dispositivo constitucional, inconstitucionalidade de tratado ou lei federal, ou, ainda, validade de lei ou ato de governo local contestado em face da Constituição, bem como de lei local em face de lei federal.

No entanto, para admissibilidade deste recurso, um dos requisitos consiste em evidenciar a presença da Repercussão Geral, ou seja, demonstrar a presença de questões relevantes sob o aspecto econômico,

** Com a colaboração da Auditora de Controle Externo Jeanine Lykawka Medeiros*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Junto ao TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ACRE

político, social ou jurídico, e que ultrapassem os interesses subjetivos da causa. Vale dizer, deve o recorrente demonstrar a relevância e a transcendência, evidenciando analiticamente a importância da questão constitucional que seja apta a transcender os interesses das partes em litígio¹.

Por conseguinte, o recurso extraordinário tende a ser mais objetivo, aproximando-o, no que concerne aos seus efeitos, do controle concentrado de constitucionalidade, de modo que as decisões nele proferidas também se revestem de um caráter mais genérico e normativo, o que vem se denominando OBJETIVAÇÃO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO.

Neste sentido, quando o STF, a partir de um Recurso Extraordinário fixa um TEMA, ele vincula o Judiciário, que deve suspender a tramitação de todas as ações que versem sobre a mesma causa. Após o julgamento do mérito, no entanto, os demais tribunais apreciam os processos suspensos, julgando-os de acordo com a decisão do STF, devendo considerar prejudicados os Recursos Extraordinários se o STF confirmar a constitucionalidade ou modificar decisões adequando-as à orientação da Corte Suprema.

Em síntese, o STF abandona o exame repetitivo de feitos individualizados para julgar cases paradigmáticos, fixando teses que

¹ FACHIN, Luiz Edson; FORTES, Luiz Henrique Krassuski. Repercussão geral do recurso extraordinário: dever de demonstração da transcendência e relevância da questão constitucional. In Revista de Processo Comparado, Revista dos Tribunais: São Paulo, v. 4, n. 7, p. 227-251, jan./jun. 2018.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Junto ao TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ACRE

norteiam os demais órgãos judiciais de forma a aplicar entendimentos firmados sobre os temas respectivos da repercussão geral².

Por outro lado, para a administração não há previsão legal, entendimento doutrinário ou jurisprudencial consolidado de que esteja vinculada à tese fixada pelo STF, pois trata-se de um Recurso Extraordinário que vincula apenas as partes, embora haja inúmeros julgados reconhecendo a eficácia transcendente (Reclamação 4.335, RE 1052700-AgR, RE 559.937, RE 562.276, RE 590.829, RE 602.347, RE 646.721). No entanto, deve-se considerar que em razão de versar sobre reafirmação de jurisprudência e de certa forma de controle abstrato de constitucionalidade, a administração não estaria submetida à tese fixada pelo STF, exceto se fosse parte no processo, mas haveria um precedente a ser seguido. Além disso, na hipótese de sua inobservância existiria um ato atentatório à dignidade da justiça, admitindo-se o manejo de Reclamação.

Em relação aos Embargos de Declaração na ADI 7198/PA, a vinculação ocorre em relação a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade da lei local. No entanto, é importante destacar que a Declaração de Inconstitucionalidade de norma que assegurou aposentadoria pelo regime próprio dos servidores àqueles não titulares de cargo efetivo, vale para todos os cidadãos e tem efeito vinculante, ou seja, deve ser

² MENDES, Gilmar Ferreira; CARVALHO FILHO, José S. Os efeitos da decisão de inconstitucionalidade do STF em controle incidental. In: Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional. Curitiba, 2019, vol. 11, n. 20, p.179-201, jan-jul, 2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Junto ao TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ACRE

observada pelos Poderes Judiciário e Executivo e, no âmbito administrativo, o Legislativo.

Isto porque, a Declaração de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade apresenta dois desdobramentos no ordenamento jurídico, a saber: (i) manutenção ou exclusão da norma do sistema do direito - eficácia normativa; (ii) atribuição ao julgado de qualificada força impositiva e obrigatória em relação a supervenientes atos administrativos ou judiciais - eficácia executiva³.

Em razão deste desdobramento relativo à eficácia da Declaração, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 730.462, em sede de repercussão geral, sob o Tema 733, definiu que a eficácia executiva da declaração de inconstitucionalidade tem como termo inicial a data da publicação do acórdão (art. 28 da Lei n. 9.868/1999), atingindo os atos administrativos e judiciais supervenientes. Então, atos normativos e os atos administrativos realizados em data posterior a que o Supremo Tribunal Federal tenha julgado inconstitucional a filiação dos servidores não efetivos ao regime próprio de previdência contraria o sistema jurídico e deve ser retirado, por ser inconstitucional, face a eficácia executiva da ADI 7198/PA.

³ TJDF, Acórdão 1385884, 07295006920218070000, Relator: FÁBIO EDUARDO MARQUES, Oitava Turma Cível, data de julgamento: 11/11/2021, publicado no DJE: 2/12/2021.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Junto ao TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ACRE

Portanto, a partir da data da publicação do Acórdão da ADI 7198/PA, que se deu em 22/11/2022, nenhum ato administrativo em qualquer esfera poderia ser produzido em desacordo com a decisão do Supremo Tribunal Federal em sede de Ação Declaratória de Inconstitucionalidade, já que ela possui efeito vinculante e eficácia *erga omnes*.

Assim, considerando que o entendimento do STF em relação a previdência própria dos servidores públicos aplica-se apenas aos servidores efetivos, os demais deveriam ser excluídos de imediato acaso tenham sido incorporados após a publicação da decisão:

O regime próprio de previdência social aplica-se aos servidores titulares de cargos efetivos (art. 40, caput, CF). Aos agentes públicos não titulares de cargos efetivos, por sua vez, aplica-se o regime geral de previdência social (art. 40, §13, CF). Sistemática constitucional estabelecida desde a Emenda Constitucional 20/1998. ADI 7198/PA

Entretanto, para os atos produzidos antes da decisão, os Embargos Declaratórios na ADI 7198/PA modularam os efeitos em relação a vigência da lei paraense, conferindo efeito *ex nunc* ao acórdão embargado, de modo a preservar as aposentadorias já concedidas no regime próprio de previdência daquele Estado, bem como assegurar a aposentação dos servidores que, até a data da publicação da ata do julgamento, tenham completado os requisitos para tanto.

Ocorre que a modulação dos efeitos por meio dos Embargos de Declaração serve para as relações jurídicas constituídas a partir da lei

* Com a colaboração da Auditora de Controle Externo Jeanine Lykawka Medeiros



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Junto ao TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ACRE

declarada inconstitucional, e não para outras já estabelecidas em decorrência de atos jurídicos individuais, como é o caso dos servidores do município de Rio Branco.

Portanto, o ato de registrar como beneficiário do regime próprio de previdência do município o empregado público não aprovado em concurso público, que foi transposto ao cargo de provimento efetivo, na previdência própria é inconstitucional, devendo ser excluído do regime próprio. Todavia, situações já consolidadas precisam ser tratadas de forma individual e concreta, observando a segurança jurídica, o interesse social e a boa-fé, tendo em vista que o controle concentrado de constitucionalidade por meio de ADI, não constitui meio idôneo para tutelar ocorrências jurídicas individuais, e os Embargos de Declaração da ADI 7198/PA contempla apenas os servidores do estado do Pará.

Ante o exposto, este MPC opina por responder à consulta nos seguintes termos:

I – os servidores públicos civis detentores de cargo efetivo são vinculados ao regime próprio de previdência social e, por isso, beneficiários da aposentadoria e do abono de permanência, quando implementados os requisitos legais (ADI 7198);

II – os servidores estáveis nos termos do art. 19 do ADCT e os demais servidores admitidos sem concurso público estão excluídos do



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Junto ao TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ACRE

Regime Próprio de Previdência Social, sendo-lhes aplicável o Regime Geral de Previdência Social, de acordo com a ADI 7198/PA e Tema 1254 do STF. Portanto, não possuem direito aos benefícios previdenciários próprios dos servidores efetivos segurados, tais como aposentadoria e abono de permanência, nos termos do regime próprio de previdência;

III – as questões relacionadas aos servidores não efetivos precisam ser tratadas de forma individual e concreta, vez que encontram-se em situações já consolidadas, anteriores à decisão da ADI 7189/PA (22/11/2022), observando a segurança jurídica, o interesse social e a boa-fé, tendo em vista que o controle concentrado de constitucionalidade por meio de ADI não constitui meio idôneo para tutelar ocorrências jurídicas individuais, e a modulação dos efeitos nos Embargos de Declaração da ADI 7198/PA contempla apenas os servidores do estado do Pará.

Sérgio Cunha Mendonça
Procurador

* Com a colaboração da Auditora de Controle Externo Jeanine Lykawka Medeiros