



PROCESSO Nº 300762/2023-TC (APENSADOS 002588/2023-TC e 743534/2023-TC)

ASSUNTO: FORMULAÇÃO DE CONSULTA

INTERESSADOS: INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE / FUNDO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE PATU / INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES DO MUNICÍPIO DE RIACHUELO / ASSOCIAÇÃO NORTE RIOGRANDENSE DE REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL / ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE / SINDICATO DOS TRABALHADORES EM SAÚDE DO RIO GRANDE DO NORTE – SINDSAÚDE/RN / SINDICATO DOS POLICIAIS CIVIS E SERVIDORES DA SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE – SINPOL/RN / SINDICATO DOS SERVIDORES DA SECRETARIA DE TRIBUTAÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE – SINTE/RN / SINDICATO DOS ODONTOLOGISTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE / SINDICATO DOS SERVIDORES DO INSTITUTO TÉCNICO E CIENTÍFICO DE PERÍCIAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE – SINDITEP/RN / SINDICATO DOS ENFERMEIROS DO RIO GRANDE DO NORTE-SINDERN / SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO DA REDE PÚBLICA DO RIO GRANDE DO NORTE – SINTE/RN

ADVOGADOS/PROCURADORES: EDUARDO XAVIER DA SILVA, OAB/RN 13.142; BRUNO SÁ FREIRE MARTINS, OAB/MT 7.362; IURI SOUSA DO Ó, OAB/RN 13.014-B; IURI SOUSA DO Ó SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA, OAB/RN 1524; JANNE MARIA DE ARAÚJO, OAB/RN 6.222; ADONYARA DE JESUS T. AZEVEDO DIAS OAB/RN 11438B; ANDREY JERONIMO LEIRIAS OAB/RN 15.472; ERICA LOPES ARARIPE DO NASCIMENTO OAB/RN 10.575; JULIANA LEITE DA SILVA OAB/RN 8.488; VIVIANE MIRANDA DA CÂMARA OAB/RN 10.117; PLÍNIO FERNANDES DE OLIVEIRA NETO OAB/RN 7.485; TAIGUARA SILVA FONTES OAB/RN 9.803-B; THIAGO BRUNO FILGUEIRA ACCIOLI OAB/RN 15.747; LAPLACE ROSADO COELHO NETO OAB/RN 7.088; CORINA LUIZA DE ARAÚJO BATISTA OAB/RN 16.581; KEISSON CHRISTIANO J. DA SILVA OAB/RN 6.552; RICARDO JOSÉ SILVA REIS OAB/RN 5.816; BRENO CABRAL CAVALCANTI FERREIRA OAB/RN 5.810; DOUGLAS BARTOLOMEU MOURA DA SILVA, OAB/RN 7.857; CABRAL & REIS ADVOGADOS ASSOCIADOS, OAB/RN 215; FRANCISCO GERVASIO LEMOS DE SOUSA OAB/RN 4778; CARLOS GONDIM MIRANDA DE FARIAS OAB/RN 2.560; JOSÉ ODILON ALBUQUERQUE DE AMORIM GARCIA OAB/RN 5.155; CARLOS ALBERTO MARQUES JÚNIOR OAB/RN 2.864; CARLOS HEITOR DE MACÊDO CAVALCANTI OAB/RN 3.745

CONSULTA. *AMICUS CURIAE*. RECURSOS. FUNGIBILIDADE. DIFICULDADES REAIS DOS GESTORES.

1. A ausência de representatividade e a não ampliação do conjunto de argumentos apresentados nos autos justificam o indeferimento de pedido de habilitação de *amicus curiae*.
2. Por medida de economia processual e celeridade e com fundamento no princípio da fungibilidade recursal (art. 128 da LCE 464/2012), é possível conhecer os Embargos de Declaração como Pedidos de Reconsideração, já que

preenchidos todos os requisitos de admissibilidade da modalidade recursal adequada.

3. Quando da análise casuística das situações no âmbito fiscalizatório, devem ser consideradas as dificuldades reais enfrentadas pelo ente, poder ou órgão para a realização das medidas regularizadoras determinadas no Acórdão nº 733/2023-TC, mas desde que os procedimentos de regularização tenham sido iniciados no prazo de 25/04/2024.

RELATÓRIO

Versam os presentes autos sobre Consultas formuladas pelo Instituto de Previdência Municipal de São Gonçalo do Amarante (300762/2023-TC), pelo Fundo de Previdência Social do Município de Patu (002588/2023-TC) e pelo Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Riachuelo (743534/2023-TC), a respeito da situação funcional e previdenciária de servidores admitidos sem concurso público.

Os questionamentos foram respondidos pelo Tribunal Pleno por meio do Acórdão nº 733/2023-TC, após o que sobrevierem aos autos Embargos de Declaração e pedido de habilitação de *amicus curiae*.

O Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Riachuelo opôs Embargos de Declaração para sanar suposta contradição existe no acórdão, "*mediante a supressão da expressão 'e efetivamente se aposentem' do item II da resposta do questionamento n.º 6*" (Documento nº 300140-TC; Evento 58).

O Estado do Rio Grande do Norte, na qualidade de interessado, apresentou Embargos de Declaração com pedido de urgência de apreciação e efeitos modificativos. O embargante pugnou pela "*necessidade de observância dos limites materiais impostos pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito da ADPF nº 573*" e pela "*plena observância do primado constitucional da segurança jurídica, a fim de que seja resguardada a legítima confiança dos servidores que já preencheram os requisitos de aposentadoria de continuarem vinculados ao RPPS*" (Documento nº 300160/2024-TC; Evento 59).

O Instituto de Previdência Municipal de São Gonçalo do Amarante, por sua vez, opôs Embargos de Declaração com efeitos infringentes, indicando obscuridade na inovação frente ao paradigma ADPF 573/PI; na criação de aposentadoria compulsória sem

lei; e na desconsideração das reais dificuldades dos gestores (Documento nº 300168/2024-TC; Evento 63).

Os Embargos de Declaração opostos pelo Fundo de Previdência Social do Município de Patu possuem o mesmo teor dos aclaratórios do instituto de Riachuelo, com requerimento de supressão da expressão “*e efetivamente se aposentem*” (Documento nº 300184/2024-TC; Evento 64).

O SINDSAÚDE/RN, o SINPOL/RN, o SINTE/RN (Educação), o SOERN, o SINDITEP/RN, o SINDERN e o SINTE/RN (Tributação), sindicatos representativos de diferentes classes de servidores públicos do Estado do Rio Grande do Norte, apresentaram pedido conjunto de habilitação como *amici curiae* (Documento nº 300188/2024-TC, Evento 65).

Instada a se manifestar, a Consultoria Jurídica emitiu o Parecer nº 052/2024-CJ/TC, opinando no seguinte sentido (Evento 81):

- a. pela admissão do Estado do Rio Grande do Norte como parte interessada no processo, com base no art. 39, II, e §1º, e art. 125, §1º, da LCE 464/2012, e o consequente reconhecimento de sua legitimidade recursal;
- b. pela não recepção de todos os recursos como Embargos de Declaração opostos, ante a ausência de vícios de contradição, omissão ou obscuridade no Acórdão nº 733/2023-TC, notadamente no tocante ao item II da resposta dada ao quesito 6;
- c. com base na fungibilidade recursal, pelo conhecimento dos recursos como Pedido de Reconsideração; com o improvimento daqueles movidos pelo Instituto de Previdência de Riachuelo e de Patu, além do Estado do Rio Grande do Norte, e provimento parcial do recurso movido pelo Instituto de Previdência Municipal de São Gonçalo do Amarante, para fins de reforma da resposta dada ao quesito 6 das Consultas aqui tratadas, com a proposição de que a mesma passe a contemplar o item IV com a seguinte escrita:

Quesito 6: Tendo em vista a recente decisão do Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), no qual considerou inconstitucional a inclusão de servidores admitidos sem concurso público no regime próprio de previdência social do Estado do Piauí. De acordo com a decisão, só podem ser admitidos nesse regime ocupantes de cargo efetivo, o que exclui os considerados estáveis por força do artigo 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). No que diz respeito a Modulação, o STF decidiu ressaltar a situação dos aposentados e de quem tenha implementado os requisitos para aposentadoria até a data da publicação da ata de julgamento da ADPF 573, mantendo-os no regime próprio dos servidores do estado. A Corte de Contas de nosso estado seguirá o mesmo posicionamento?

Sim. Diante da gravidade do impacto da aplicação do entendimento firmado nos Quesitos 1 e 5 de maneira indistinta na vida funcional dos servidores, bem como na organização dos RPPS, à luz dos princípios da segurança



jurídica e do interesse social, no âmbito de atuação do TCE/RN, aplica-se, a título de modulação de efeitos, o parâmetro temporal adotado pelo STF na ADPF 573, para:

I) conceder prazo até 25/04/2024 para que os entes, órgãos e poderes adotem as providências para observância dos comandos constitucionais, a partir da interpretação conferida pela Corte Suprema, com as adequações que se façam necessárias, seja quanto ao regime funcional, seja quanto ao regime previdenciário;

II) resguardar as situações funcional e previdenciária consolidada na data de julgamento desta consulta, inclusive a filiação no RPPS, exclusivamente para fins de concessão de aposentadoria, sem gerar qualquer outro benefício financeiro futuro, aos servidores ocupantes de cargo de natureza permanente, que ingressaram até a promulgação da CF/88 (05/10/1988), estabilizado (art. 19 da ADCT) ou não, ainda que sem prévia aprovação em concurso público e não efetivados posteriormente por submissão ao certame; que até a data deste julgamento (data da sessão de julgamento), já se encontrem filiados em RPPS, com fundamento em lei local, seja previsão no RJU de extensão de direitos dos servidores efetivos, seja norma legal com autorização expressa para filiação; e que já se encontrem aposentados junto ao RPPS ou que completem os requisitos para se aposentar e efetivamente se aposentem, com base na legislação previdenciária a que se submete, até a data de 25/04/2024;

III) estender a modulação do item anterior aos beneficiários de pensão decorrente do falecimento de servidor que se enquadraria, se vivo fosse, nos critérios acima estabelecidos;

IV) autorizar que, quando da análise casuística das situações no âmbito fiscalizatório, sejam consideradas as dificuldades reais enfrentadas pelo ente, poder ou órgão para a realização das medidas regularizadoras quanto à situação funcional e previdenciária dos servidores ali referidos no prazo indicado nos itens I e II acima, inclusive no tocante à efetiva aposentação pelo RPPS.

d. pelo indeferimento do pedido de ingresso dos sindicatos pleiteantes na condição de *amici curiae* na presente consulta, a critério do Conselheiro Relator (art. 168, RITCE/RN);

e. pela concessão de tramitação preferencial ao presente processo, nos termos do art. 192, III, do RITCE/RN.

O Ministério Público de Contas, em Parecer do Procurador-Geral Luciano Silva Costa Ramos (Evento 86), opinou:

(i) pelo indeferimento do pedido de habilitação do novo *amicus curiae*;

(ii) pelo não conhecimento dos embargos de declaração, posto que não preenchidos os requisitos legais;

(iii) pela aplicação do princípio da fungibilidade, para conhecimento dos embargos de declaração como pedido de reconsideração, e;

(iv) no mérito, pelo provimento parcial dos recursos, de maneira a estabelecer na conclusão da resposta às consultas, a necessidade de se levar em consideração as dificuldades de ordem prática para adoção das medidas regularizadoras, por oportunidade do exercício ativo do controle externo a cargo do TCE/RN.

É o relatório.

VOTO

I – DO PEDIDO DE HABILITAÇÃO DE *AMICUS CURIAE*

Consoante relatado, 07 (sete) sindicatos representantes de categorias de servidores públicos do Estado do Rio Grande do Norte apresentaram, conjuntamente, pedido de habilitação como *amici curiae*. Embora o art. 168, *caput*, do Regimento Interno do Tribunal preveja a competência do Presidente para admitir *amicus curiae*, submeto a questão à deliberação do Tribunal Pleno, o que faço com fundamento no art. 11, inciso XVII, da norma regimental¹.

No âmbito do TCE/RN, a participação do “amigo da corte” está disciplinada no art. 168, do Regimento Interno, de seguinte dicção:

Art. 168. A critério do Relator, sempre que a decisão possa comprometer direitos fundamentais, interesses públicos ou relevantes interesses econômicos e sociais, poderá ser admitida a participação de *amicus curiae*.

§1º As razões mencionadas poderão ensejar a audiência de *amicus curiae* de ofício ou a requerimento, desde que, no último caso, sejam demonstradas, documentadamente, as qualificações da pessoa jurídica.

§2º Aplica-se, no que couber, o disposto no art. 167² quanto ao ingresso do *amicus curiae* no processo.

Convém ressaltar que a Associação Norte Riograndense de Regimes Próprios de Previdência Social – ANORPREV já ingressou no feito como *amicus curiae*, tendo sido habilitada antes do julgamento das Consultas. Naquela oportunidade, reconheci o inequívoco interesse público e o relevante interesse econômico e social envolvidos na

¹ Art. 11. Compete ao Pleno: [...] XVII – decidir sobre questões que lhe forem submetidas pelo Presidente;

² Art. 167. A habilitação do interessado poderá ser efetivada mediante deferimento, pelo Relator, de pedido de ingresso formulado por escrito e devidamente fundamentado. §1º O interessado deverá demonstrar em seu pedido, de forma clara e objetiva, razão legítima para intervir no processo, sob pena de indeferimento. §2º É facultado ao interessado, na mesma oportunidade em que solicitar sua habilitação, requerer a juntada de documentos e manifestar a intenção de exercitar alguma faculdade processual. §3º Ao deferir o ingresso de interessado no processo, o Relator fixará prazo de até vinte dias, para o exercício das prerrogativas processuais previstas neste Regimento, caso o interessado já não as tenha exercido. §4º O pedido de habilitação de que trata este artigo será indeferido quando formulado após a inclusão do processo em pauta. §5º Encontrando-se o processo na fase de recurso, caberá ao interessado demonstrar, na peça recursal, em preliminar, o seu interesse em intervir no processo, nos termos do §1º deste artigo, devendo a questão ser avaliada no juízo de admissibilidade.

demanda, bem como o potencial de contribuição da associação para o amadurecimento da discussão.

No presente momento, em que pese a possibilidade jurídica de habilitação de *amicus curiae* em fase recursal, não vislumbro pertinência na admissão dos sindicatos requerentes. A esse respeito, colaciono trechos do Parecer nº 052/2024-CJ/TC, os quais adoto como razões de decidir (Evento 81, pág. 28-29):

85. Ante à ausência de norma legal restritiva quanto ao tipo ou momento processual para ocorrer essa modalidade *sui generis* de intervenção de terceiros, a doutrina entende que o *amicus curiae* é admissível, em tese, em todas as formas processuais e tipos de procedimento, sem limitação apriorística a respeito sobre o momento da sua intervenção.

86. No entanto, a possível restrição quanto à sua admissão é relacionada com o grau de aptidão para contribuir com o esclarecimento técnico da discussão, mediante o aporte ao órgão julgador de elementos fáticos ou especializados. Confira-se:

A atuação do *amicus curiae*, dada sua limitada esfera de poderes (e, conseqüentemente, sua restrita interferência procedimental), é cabível inclusive em procedimentos especiais regulados por leis esparsas em que se veda genericamente a intervenção de terceiros. Tal proibição deve ser interpretada como aplicável apenas às formas de intervenção em que o terceiro torna-se parte ou assume subsidiariamente os poderes da parte. Assim, cabe ingresso de *amicus* em processo do juizado especial, bem como no mandado de segurança. Em tese, admite-se a intervenção em qualquer fase processual ou grau de jurisdição. A lei não fixa limite temporal para a participação do *amicus curiae*. A sua admissão no processo é pautada na sua aptidão em contribuir. Assim, apenas reflexamente a fase processual é relevante: **será descartada a intervenção se, naquele momento, a apresentação de subsídios instrutórios fáticos ou jurídicos já não tiver mais nenhuma relevância.** (Grifos acrescidos)

(Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/234923/amicuscuriae-no-cpc-15>)

87. Não obstante, como ressaltado pela Ministra Assusete Magalhães, em julgamento da 1ª Turma do Superior Tribunal de Justiça: “*o amigo da corte não é parte, nem terceiro, mas apenas agente colaborador. A razão é meramente colaborativa, não constitui um direito, mas apenas um privilégio para aquele que pleiteia*”³.

88. Tem-se que **o *amicus curiae* não é parte**, de forma que seu interesse no ingresso da demanda não pode ser apenas com o objetivo de ver a reforma de decisão no sentido de auferir algum benefício ou evitar algum prejuízo próprio ou de seus representados.

89. Nessa toada, um requisito indispensável à admissão de terceiro como *amicus curiae* em determinado processo é a **representatividade adequada**, circunstância que deve ser aferida pelo julgador no caso concreto.

³ STJ. 1ª Seção. AgInt na PET no REsp 1.908.497-RN, Rel. Min. Assusete Magalhães, julgado em 13/9/2023 (Info 788)



90. A representatividade das pessoas, órgãos ou entidades como *amicus curiae* deve relacionar-se, diretamente, à identidade funcional, natureza ou finalidade estatutária da pessoa física ou jurídica que a qualifique para atender ao interesse público de contribuir para o aprimoramento do julgamento daquela temática.

91. Assim, tal característica estará presente sempre que se comprove a **necessária existência de interesse institucional** na participação no processo, **não sendo suficiente, todavia, o mero interesse corporativo.**

92. Explicando a representatividade adequada, Daniel Amorim Assumpção esclarece:

(...) Exige-se nesse caso a existência de representatividade adequada, ou seja, que o terceiro demonstre ter um interesse institucional na causa, não sendo suficientes interesses meramente corporativos, que digam respeito somente ao terceiro que pretende ingressar na ação. Por interesse institucional compreende-se a possibilidade concreta do terceiro em contribuir com a qualidade da decisão a ser proferida, considerando-se que o terceiro tem grande experiência na área à qual a matéria discutida pertence. (...). (Manual de Direito Processual Civil. Volume Único. Editora Juspodivm. 8ª Edição. 2016. fl. 305).

93. Assim sendo, exsurge notória a ausência de representatividade dos requerentes no caso em tela, notadamente pela explícita intenção de modificar o julgado proferido no Acórdão nº 733/2023-TC para beneficiar os seus servidores representados.

94. Adicionalmente, destaque-se que tais entidades cujo ingresso se requer como *amici curiae* sequer ampliaram a discussão jurídica posta, dado que se limitaram a **replicar argumentação** já depreendida por outros interessados, cujo objeto já se encontra em apreciação por este Tribunal em sede de embargos de declaração.

Importante destacar que os postulantes defendem a retirada da “*data limite para efetiva aposentação*”, utilizando-se de argumentos que também constam nos recursos pendentes de análise. Consoante sintetizado no Parecer Ministerial, o “*objetivo que se extrai, ao cabo, é a rediscussão e reapreciação dos mesmos fatos, o que não se presta a atrair um amigo da Corte em sua aceção doutrinária ou jurisprudencial, mormente já no âmbito recursal*” (Evento 86, pág. 07).

Desse modo, considerando a ausência de representatividade e, ainda, que o ingresso das entidades não ampliaria o conjunto de argumentos já apresentados nos autos, voto pelo **indeferimento do pedido de habilitação formulado pelas entidades sindicais.**

II – DOS RECURSOS

II.1 – DA ADMISSIBILIDADE

A Lei Orgânica do Tribunal dispõe, em seu art. 125, inciso V, §3^o⁴, que cabe, no prazo de 05 (cinco) dias, a contar da ciência da decisão, recurso de Embargos de Declaração nas questões relativas ao controle externo, para fins de esclarecimento de ponto obscuro, omissivo ou contraditório.

Quanto à legitimidade dos recorrentes, é inconteste que os órgãos previdenciários consulentes possuem a titularidade para provocar a via recursal no presente feito. Em relação ao Estado do Rio Grande do Norte, entendo que sua legitimidade está respaldada nos artigos 39, inciso II, §1^o, e 125, §1^o, da Lei Orgânica do Tribunal, de seguinte redação:

Art. 39. São partes: (...)

II - os interessados, incluídos os beneficiários do ato e os que tenham sofrido ou estejam na iminência de sofrer sanção ou restrição de direito; (...)

§1^o Interessado é aquele que, em qualquer etapa do processo, tenha reconhecida, pelo Relator ou pelo Tribunal, legítima razão jurídica para intervir no processo.

CAPÍTULO II DOS RECURSOS

Art. 125. Nas questões relativas ao controle externo, as partes podem interpor: (...)

§1^o Consideram-se partes, para os fins deste capítulo, as pessoas referidas no art. 39.

Tendo em vista que o Acórdão nº 733/2023-TC prevê a adoção de medidas regularizadoras da situação funcional e previdenciária dos servidores ingressos sem concurso público – medidas essas a serem adotadas, inclusive, pelo Estado do Rio Grande do Norte –, compreendo que **o ente estatal é parte interessada no presente feito, possuindo legitimidade para interpor recurso.**

No que tange ao requisito específico para manejo de Embargos de Declaração, verifico que todos os embargantes alegaram a existência de contradição, omissão e/ou obscuridade no Acórdão. No entanto, os argumentos utilizados pelos recorrentes não se amoldam a nenhuma das hipóteses de admissibilidade dos embargos,

⁴ Art. 125. Nas questões relativas ao controle externo, as partes podem interpor: (...) V - embargos de declaração, para fins de esclarecimento de ponto obscuro, omissivo ou contraditório de decisão. (...) § 3^o É de quinze dias o prazo para o pedido de reconsideração, o recurso de revista e o pedido de reexame, e de cinco dias para o agravo e os embargos de declaração.

pois na realidade traduzem o inconformismo com relação aos efeitos oriundos da interpretação fixada por esta Corte de Contas em sede de Consulta.

Em razão da clareza e concisão, peço vênia para transcrever trechos do Parecer da Consultoria Jurídica (Evento 81, pág. 05-07):

19. O Instituto de Previdência dos Servidores de Riachuelo (Doc. 300140/2024-TC) e o Fundo de Previdência Social do Município de Patu (Doc. 300184/2024-TC), em petições de idêntico teor, argumentaram, em síntese, que, apesar do voto condutor da decisão estar fundamentado na decisão prolatada na ADPF 573, inclusive no que tange à modulação de efeitos, no seu entender, não foi observado o mesmo parâmetro temporal adotado pela Corte Suprema, qual seja:

“(...) preservando todas as aposentadorias concedidas nos 12 (doze) meses subsequentes à publicação da ata de julgamento dos Embargos de Declaração e, também, todas aquelas hipóteses onde o direito à inativação tenha sido adquirido nesse lapso temporal.”

20. Concluem no sentido de que "há de ser sanada a **contradição** existente no acórdão prolatado nos presentes autos, mediante a supressão da expressão 'efetivamente se aposentem' lançada no item II da resposta levada a efeito para o questionamento de número 6".

21. Por sua vez, o Estado do Rio Grande do Norte (Doc. 300160/2024-TC), quanto ao mérito recursal, traz como pontos:

"II.1 - 'a necessidade de observância dos limites materiais impostos pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito da ADPF nº 573'"

"(...) o STF NÃO IMPÔS CONDIÇÃO PARA O PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS ALÉM DO CUMPRIMENTO DO PRAZO COMO ESTABELECIDO. Pela ótica da Suprema Corte, estes servidores devem continuar vinculados ao RPPS, desde que os requisitos para a aposentadoria estejam completados até o fim dos 12 (doze) meses garantidos no comando decisório.

Contudo, com a devida *venia*, conforme será visto a seguir, o Acórdão ora embargado (...) parece ter ido além dos termos decididos pelo Pretório Excelso, porquanto parece impor aos combalidos servidores que tivessem preenchido os requisitos de aposentadoria até 25/04/2024, a obrigatoriedade de efetivamente se aposentarem até essa data, sob pena de serem transferidos ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS)."

"II.2 - 'a plena observância do primado constitucional da segurança jurídica, a fim de que seja resguardada a legítima confiança dos servidores que já preencheram os requisitos de aposentadoria de continuarem vinculados ao RPPS.'"

"o Acórdão nº 733/2023-TC (evento 47) deve resguardar o pleno atendimento ao primado constitucional da segurança jurídica, garantindo aos servidores afetados, que vierem a completar os requisitos para aposentadoria até 25/04/2024 e permanecerem na ativa depois de então, o direito à vinculação aos RPPS."



22. Conclusivamente, requer-se o recebimento do recurso e o seu provimento para saneamento dos vícios de **omissão** e **contradição**, atribuindo-se efeitos modificativos ao Acórdão nº 733/2023-TC, pugnando-se, ainda, pela apreciação de urgência.

23. Finalmente, o Instituto de Previdência de São Gonçalo do Amarante (Doc. 300168/2024-TC) indica a existência de **obscuridade** a ser aclarada, nos seguintes termos:

O paradigma do STF modulou no sentido de ressalvar da decisão os servidores não concursados que já estivesse aposentados ao tempo do julgamento e aqueles que até o final do prazo concedido dos efeitos prospectivos (doze meses) tenham preenchido os requisitos para aposentadoria.

No Emb. Decl. na ADPF 573/PI NÃO há compulsoriedade de aposentadoria até o marco temporal fixado mas tão somente o direito adquirido dos que implementem os requisitos até a data fixada, podendo ficar em atividade os servidores o tempo que entenderem por bem até completarem a idade limite do serviço público (setenta e cinco anos).

.....
Nesse diapasão, portanto, tendo esse TCE/RN usado como paradigma a modulação adotada na ADPF 573 e claramente tendo extrapolado naquilo que o STF não autorizou em sua modulação queda cristalino que está obscuro o Acórdão nº 733/2023-TC na medida em que se faz indispensável que esse Tribunal Pleno esclareça se pode ou não inovar no que não consistiu em baliza dada pelo STF, principalmente sob o aspecto da eficácia *erga omnes* dos julgamentos tidos em sede de ADPF (art. 10, §3º, da Lei nº 9882/99).

24. Argumentou-se, ainda, que "somente lei pode criar hipótese de aposentadoria", aduzindo que, no caso, se estaria a criar uma nova modalidade de aposentadoria compulsória, ferindo normas constitucionais e o Tema de Repercussão Geral 503 (RE 661.256). Como também, tratou-se "do grave e repentino impacto orçamentário" que o cumprimento da decisão embargada poderá resultar, alegando-se a exiguidade do prazo conferido, além das dificuldades reais do gestor, com grande número de servidores a se aposentar e possibilidade de déficit financeiro, em ofensa ao princípio do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes de previdência.

25. Requer-se o esclarecimento das obscuridades, com efeito modificativo, objetivando que

(...) seja EXCLUÍDA a data compulsória de aposentadoria fixada em 25/04/2024 para que, respeitando o direito adquirido daqueles servidores que tenham implementado todos os requisitos de seu jubramento, venham a passar para a inatividade paulatinamente, ao seu tempo e querer, e sejam absorvidos de forma gradativa e atuarialmente responsável pelos RPPS.

26. A vista desse resumo das razões recursais, fica evidente que - apesar de indicações distintas como omissão, obscuridade ou contradição - **o ponto principal de ataque diz respeito ao critério adotado na modulação**, porquanto, no entendimento dos Embargantes, não foi observado o mesmo juízo modulatório adotado pelo STF junto à ADPF 573, utilizado como paradigma das razões de decidir do voto condutor, notadamente quanto ao comando de se garantir os benefícios da

modulação somente àqueles que se encontrem "efetivamente aposentados" em 25/04/2024.

(Grifos originais)

Analisando detidamente as razões recursais é possível constatar que a pretensão dos recorrentes não se limita ao esclarecimento do julgado, mas sim, uma reapreciação da matéria discutida pelo Pleno, com o fim de conferir nova interpretação aos critérios de modulação adotados.

O recurso em referência é instrumento processual que tem por finalidade o saneamento do julgado e não propriamente a rediscussão meritória, o que pode eventualmente ocorrer somente quando assim demande para a correção da decisão. Daí porque os Embargos Declaratórios têm como requisito de admissibilidade, seja na esfera judicial, seja na esfera do controle, a presença de vícios sanáveis, tais como a contradição, a omissão ou obscuridade.

Conforme pontuado no Parecer Ministerial, nos recursos sob exame, *“embora os recorrentes tenham pautado os pedidos de esclarecimentos com base no art. 125, V, da LCE nº 464/2012, o mérito recursal não se adequa ao teor deste dispositivo, na medida em que o fundamento para o pleito recursal se restringe à adoção de reformulação da interpretação adotada e dos efeitos no âmbito de resposta à consulta dada”*. Em arremate: *“não se trata de interesse em – repise-se – complementar, elucidar ou integrar a decisão tomada, aperfeiçoando a deliberação alcançada, mas de pleito eminentemente reformador da decisão, alterando em essência o quanto decidido, o que se amolda a figura recursal prevista no art. 104, III, da LCE nº 464/2012”*. (Evento 86, pág. 12).

O dispositivo da Lei Orgânica mencionado pelo *Parquet* assim dispõe:

Art. 104. Ao consulente é facultado, no prazo do art. 125, §3º, primeira parte, contado da publicação do acórdão, apresentar pedido de reconsideração da solução dada à consulta quando demonstrar a ocorrência de uma das hipóteses seguintes:

I - a questão solucionada não coincide, exatamente, com a apresentada na consulta;

II - deixaram de ser diligenciados os esclarecimentos ou informações complementares, oportunamente requeridos pelo requerente ou propostos pelo Ministério Público junto ao Tribunal; ou

III - comportando a norma mais de uma interpretação, adotou-se a menos adequada ao resguardo do interesse público.

A meu ver, a hipótese vertente amolda-se perfeitamente àquela prescrita no inciso III acima transcrito, pois os recorrentes estão buscando a adoção de uma interpretação diferente da fixada pelo Tribunal Pleno, sob a alegação – em outras palavras – de que seria mais adequada ao resguardo do interesse público.

Assim, filiando-me ao posicionamento da Consultoria Jurídica e do Ministério Público de Contas, por medida de economia processual e celeridade, entendo que os recursos em análise devem ser apreciados como Pedidos de Reconsideração, o que encontra amparo no art. 128 da Lei Orgânica do Tribunal⁵.

Portanto, considerando a natureza da irresignação e verificando que todos os requisitos de admissibilidade da modalidade recursal adequada foram preenchidos – inclusive a tempestividade, uma vez que os recursos foram interpostos dentro do prazo de 15 (quinze) dias⁶ –, **voto pelo conhecimento das peças apresentadas** pelo Fundo de Previdência Social do Município de Patu, pelo Instituto de Previdência Municipal de São Gonçalo do Amarante, pelo Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Riachuelo e pelo Estado do Rio Grande do Norte **como Pedidos de Reconsideração**.

II.2. DO MÉRITO RECURSAL

Passando à análise do mérito recursal, registro que o inconformismo dos recorrentes cinge-se à modulação de efeitos operada na resposta ao Quesito 6, especificamente quanto ao prazo conferido para resguardar a situação funcional e previdenciária dos servidores não concursados que ingressaram antes da promulgação da CF/88. A seguir, o item questionado:

⁵ Art. 128. O erro na escolha do recurso não prejudica o seu conhecimento, se observado o prazo do que for legalmente cabível.

⁶ A Diretoria de Atos e Execuções certificou a tempestividade dos embargos opostos pelos Consulentes (Evento 72 a 74) e sendo o prazo para interposição de Pedido de Reconsideração superior, incontestada sua tempestividade. Quanto ao recurso do Estado do Rio Grande do Norte, o mesmo foi protocolado em 24/01/2024 (certidão no Evento 75). A publicação do Acórdão nº 733/2023-TC no Diário Oficial Eletrônico ocorreu em 22/12/2023, momento no qual os prazos processuais estavam suspensos, por força do art. 9º do Regimento Interno c/c o art. 1º, da Resolução nº 09/2018-TC. Assim, considerando que a contagem do prazo recursal teve início em 22/01/2024, primeiro dia útil seguinte à suspensão, forçoso reconhecer que o Estado do RN apresentou o recurso dentro do prazo legal – que é de 15 dias, para o caso de Pedido de Reconsideração.



Quesito 6: Tendo em vista a recente decisão do Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), no qual considerou inconstitucional a inclusão de servidores admitidos sem concurso público no regime próprio de previdência social do Estado do Piauí. De acordo com a decisão, só podem ser admitidos nesse regime ocupantes de cargo efetivo, o que exclui os considerados estáveis por força do artigo 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). No que diz respeito a Modulação, o STF decidiu ressaltar a situação dos aposentados e de quem tenha implementado os requisitos para aposentadoria até a data da publicação da ata de julgamento da ADPF 573, mantendo-os no regime próprio dos servidores do estado. A Corte de Contas de nosso estado seguirá o mesmo posicionamento?

Sim. Diante da gravidade do impacto da aplicação do entendimento firmado nos Quesitos 1 e 5 de maneira indistinta na vida funcional dos servidores, bem como na organização dos RPPS, à luz dos princípios da segurança jurídica e do interesse social, no âmbito de atuação do TCE/RN, aplica-se, a título de modulação de efeitos, o parâmetro temporal adotado pelo STF na ADPF 573, para:

I) conceder **prazo até 25/04/2024** para que os entes, órgãos e poderes adotem as providências para observância dos comandos constitucionais, a partir da interpretação conferida pela Corte Suprema, com as adequações que se façam necessárias, seja quanto ao regime funcional, seja quanto ao regime previdenciário;

II) resguardar as situações funcional e previdenciária consolidada na data de julgamento desta consulta, inclusive a filiação no RPPS, exclusivamente para fins de concessão de aposentadoria, sem gerar qualquer outro benefício financeiro futuro, aos servidores ocupantes de cargo de natureza permanente, que ingressaram até a promulgação da CF/88 (05/10/1988), estabilizado (art. 19 da ADCT) ou não, ainda que sem prévia aprovação em concurso público e não efetivados posteriormente por submissão ao certame; que até a data deste julgamento (data da sessão de julgamento), já se encontrem filiados em RPPS, com fundamento em lei local, seja previsão no RJU de extensão de direitos dos servidores efetivos, seja norma legal com autorização expressa para filiação; e que já se encontrem aposentados junto ao RPPS ou que completem os requisitos para se aposentar e efetivamente se aposentem, com base na legislação previdenciária a que se submete, **até a data de 25/04/2024**;

III) estender a modulação do item anterior aos beneficiários de pensão decorrente do falecimento de servidor que se enquadraria, se vivo fosse, nos critérios acima estabelecidos.

Após uma análise minuciosa da resposta à consulta, fica evidente a inexistência de qualquer espécie de compulsoriedade de aposentadoria daí originada – como aduzido pelos recorrentes. Em nenhum momento foi indicado – seja na fundamentação do Voto condutor do julgamento, seja no Acórdão – que haveria obrigatoriedade de os servidores se aposentarem na data fixada, permanecendo hígida, nas

palavras do *Parquet* “a absoluta discricionariedade do servidor público em optar por se aposentar ou não” (Evento 86, pág. 13).

Compreendendo que a resposta à Consulta não prevê a compulsoriedade de aposentação, fica claro que não houve a criação de qualquer benefício previdenciário, o que afasta, por si só, a alegada necessidade de tratamento da questão à luz do Tema de Repercussão Geral nº 503⁷.

De outro lado, o recurso manejado pelo Instituto de Previdência Municipal de São Gonçalo do Amarante aduz que “as decisões tomadas em sede de julgamento de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental têm eficácia contra todos e efeito vinculante face aos órgãos públicos” e que o TCE/RN não poderia, portanto, prever uma modulação de efeitos diversa daquela adotada pelo STF na ADPF 573.

Sobre esse ponto, registrei, no Voto condutor do julgamento, que por força do §3º do art. 10 da Lei nº 9.882/99, a tese fixada no julgamento da ADPF vincula todo o Poder Público, salvo com relação à função legiferante, posto que sem eficácia para promover a revogação de legislação com ela incompatível. Além disso, pontuei que o efeito vinculante está restrito à tese fixada, não alcançando a modulação de efeitos operada, que tratou especificamente da situação dos servidores do Estado do Piauí.

Rechacando desde logo o caráter vinculativo da modulação, rememoro os termos do Parecer nº 120/2023-CJ/TC, constantes também no Voto de julgamento das Consultas (Evento 11, pág. 46):

Outro ponto a se indagar é se o entendimento vinculante do STF, como parâmetro de controle, se estenderia ou não à modulação de efeitos conferida na ADPF 573. A nosso sentir, a resposta é negativa e por razões óbvias: pelo menos neste caso, o instituto teve aplicação casuística, avaliando-se circunstâncias do caso concreto para se ponderar questões de segurança jurídica e relevante interesse social⁸. Daí porque sequer a modulação constou na redação da tese.

(Nota de rodapé original)

⁷ Tese fixada: “No âmbito do Regime Geral de Previdência Social - RGPS, somente lei pode criar benefícios e vantagens previdenciárias, não havendo, por ora, previsão legal do direito à 'desaposentação' ou à 'reaposentação', sendo constitucional a regra do art. 18, § 2º, da Lei nº 8.213/91.”

⁸ Art. 11 da Lei 9882/1999.

Mesmo diante da inexistência de vinculação, importante consignar que a modulação de efeitos constante na presente Consulta guarda coerência com o decidido pelo STF na ADPF 573.

No julgamento da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 573, o Supremo Tribunal Federal apreciou a questão do vínculo dos não concursados ao regime próprio de previdência social, fixando tese e modulando seus efeitos:

TESE DE JULGAMENTO – ADPF 573

Ementa: Direito constitucional e administrativo. ADPF. Lei estadual. Transposição de regime celetista para estatutário. Inclusão de servidores públicos não concursados e detentores de estabilidade excepcional no regime próprio de previdência social.[...]

9. Pedido julgado parcialmente procedente, com a **fixação da seguinte tese: “1. É incompatível com a regra do concurso público (art. 37, II, CF) a transformação de servidores celetistas não concursados em estatutários, com exceção daqueles detentores da estabilidade excepcional (art. 19 do ADCT); 2. São admitidos no regime próprio de previdência social exclusivamente os servidores públicos civis detentores de cargo efetivo (art. 40, CF, na redação dada pela EC nº 20/98), o que exclui os estáveis na forma do art. 19 do ADCT e demais servidores admitidos sem concurso público”.**

(ADPF 573, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, em 06/03/2023)

MODULAÇÃO DE EFEITOS – ADPF 573

Ementa: Direito constitucional e administrativo. Embargos de declaração em arguição de descumprimento de preceito fundamental. Modificação do regime jurídico de pessoal do Estado do Piauí. Concessão de efeitos prospectivos ao acórdão embargado. [...]

5. **Presentes razões de segurança pública e de excepcional interesse público a justificar a atribuição de eficácia prospectiva ao acórdão embargado. Concessão do prazo de 12 (doze) meses para adoção das providências necessárias ao cumprimento da decisão. São alcançados pela modulação os servidores que, até o final do prazo ora concedido, tenham preenchido os requisitos para a aposentadoria. [...]**

(ADPF 573 ED, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, em 13/04/2023)

É importante considerar que, além da questão afeta ao resguardo da situação jurídica dos servidores que tenham preenchido os requisitos para se aposentar até a data de 25 de abril de 2024, o efeito prospectivo também importou na concessão do prazo ao ente público "para adoção das providências necessárias ao cumprimento da decisão". Sobre esse ponto, disse o Ministro Roberto Barroso, Relator do voto condutor:



10. Por fim, a partir das informações apresentadas nos embargos de declaração e considerando que a norma impugnada na presente arguição vigorou por mais de trinta anos, entendo que estão presentes razões de segurança jurídica e o excepcional interesse público que justificam o acolhimento do pedido de eficácia prospectiva da decisão.

11. Nesse cenário, concedo ao Estado do Piauí o prazo de 12 (doze) meses, contados da data da publicação da ata de julgamento dos presentes embargos de declaração, **para que adote as providências legislativas e administrativas necessárias para adaptação dos servidores e para a devida modificação de regimes.** Registro que são alcançados pela eficácia prospectiva os servidores que, até o final do novo prazo concedido, tiverem preenchido os requisitos para a aposentadoria.

(Grifos acrescidos)

Na sequência de sua fundamentação, o Relator destacou dois precedentes "*que, em casos similares ao em análise, consideraram suficiente o prazo de doze meses para adoção das providências necessárias ao cumprimento da decisão*", a saber:

EMENTA Embargos de declaração. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei do Estado do Amazonas que modificou o regime jurídico de pessoal do Instituto de Medicina Tropical de Manaus. Transformação dos empregos em cargos públicos. Ocupação automática dos cargos públicos pelos antigos celetistas. Ausência de distinção entre servidores concursados e não concursados. Violação dos arts. 37, inciso II, e 39 da Constituição Federal, e do art. 19, § 1º, do ADCT. Atendimento dos pressupostos previstos no art. 27 da Lei nº 9.868/99. **Necessidade de conferir efeitos prospectivos ao julgado para viabilizar a adoção das medidas legislativas, administrativas e operacionais pertinentes. Prazo de 12 (doze) meses. Embargos de declaração parcialmente providos.**

1. Segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, são cabíveis embargos de declaração para se pleitear a modulação dos efeitos das decisões proferidas em sede de controle concentrado de inconstitucionalidade. Precedentes.

2. Na espécie, estão presentes o excepcional interesse público e as razões de segurança jurídica, os quais justificam o parcial acolhimento do pedido do embargante para conceder ao Estado do Amazonas o prazo de 12 (doze) meses para que adote as providências necessárias ao fiel cumprimento do julgado. **A fixação desse prazo é suficiente para viabilizar o cumprimento da decisão pelo referido Estado, que está a ela adstrito em todos os seus termos e independentemente de determinação expressa e específica dirigida ao chefe do Poder Executivo. A decisão da Corte, em sede de controle abstrato de constitucionalidade, compele todas as autoridades envolvidas, conforme as respectivas atribuições constitucionais e legais.**

3. Embargos de declaração aos quais se dá parcial provimento para conferir efeitos prospectivos ao acórdão ora embargado, a fim de que esse somente produza seus efeitos próprios a partir de 12 (doze)



meses, contados da data da publicação da ata de julgamento dos presentes aclaratórios, tempo hábil para a implementação das medidas legislativas, administrativas e operacionais pertinentes. São alcançados, ainda, pela modulação os servidores que já estejam aposentados e aqueles, que até o final do novo prazo assinado, tenham preenchido os requisitos para a aposentadoria.

(ADI 3636 ED, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 11-04- 2022)

EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. ILEGITIMIDADE DE AMICUS CURIAE. NÃO CONHECIMENTO. GOVERNADOR DO ESTADO. PETIÇÃO ASSINADA FISICAMENTE. POSSIBILIDADE. LEI ESTADUAL QUE GARANTE ESTABILIDADE A SERVIDORES QUE INGRESSARAM NO SERVIÇO PÚBLICO SEM CONCURSO. INCONSTITUCIONALIDADE. MODULAÇÃO DOS EFEITOS. PROCEDÊNCIA.

1. *Amicus curiae* não tem legitimidade para a oposição de embargos de declaração em controle concentrado de constitucionalidade. Precedentes. 2. Presume-se autêntica a petição assinada fisicamente pelo Governador e juntada aos autos mediante assinatura eletrônica do Procurador do Estado. 3. A declaração de inconstitucionalidade da Lei Complementar n. 187/2000 do Estado do Espírito Santo, na linha do que decidido pelo Supremo nos autos da ADI 4.876, Relator o ministro Dias Toffoli, deve observar o seguinte: a) Os servidores estabilizados nos termos do art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias não são atingidos pelos efeitos da declaração de inconstitucionalidade consignada no acórdão embargado; b) Os servidores que, na data de prolação do acórdão objeto dos embargos, já tenham passado à inatividade ou preenchido os requisitos para tanto não são, para efeito exclusivamente da aposentadoria, atingidos pelo mencionado pronunciamento; c) Os servidores nomeados após aprovação em concurso público, desde que o certame tenha sido para o cargo em que ocorreu a transposição do regime celetista ao estatutário, não são alcançados pela decisão questionada; **d) Os servidores que não preenchem nenhum dos requisitos mencionados poderão permanecer no exercício da função por até 12 meses, a contar deste julgamento, a fim de que o Estado tenha tempo de realizar ou concluir concurso público específico.** e) Os servidores que não se enquadram em nenhuma das hipóteses acima terão direito a Certidão de Tempo de Contribuição se de fato houverem exercido o cargo e recolhido para o Regime Próprio de Previdência (RPPS) ou para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS). 4. Embargos dos *amicus curiae* não conhecidos. Embargos do Governador do Estado conhecidos e providos.

(ADI 3221 ED, Relator(a): NUNES MARQUES, Tribunal Pleno, julgado em 29- 08-2022)

Conforme sintetizado pela Consultoria Jurídica, o prazo conferido pelo Ministro Barroso, na ADPF 573 ED, teve em mira dois propósitos (Evento 81, pág. 19):

- a. "para adoção das providências necessárias ao cumprimento da decisão", ou seja, oportunizar ao Estado do Piauí "as providências legislativas e administrativas necessárias para adaptação dos servidores e para a devida modificação de regimes", à semelhança dos precedentes citados no voto, que também trataram de fixar providências de regularização, como na ADI 3636 ED, cuja ementa expressamente reporta à "implementação das medidas legislativas, administrativas e operacionais pertinentes"; e
- b. estender a modulação de efeitos, quanto à declaração de inconstitucionalidade, aos servidores que, até o final do novo prazo concedido, tiverem preenchido os requisitos para a aposentadoria, de modo a serem excluídos dos seus efeitos.

O STF determinou a adoção das medidas legislativas e administrativas cabíveis para o cumprimento da decisão de mérito, que entendeu pela exclusão dos servidores públicos não detentores de cargo efetivo do regime próprio de previdência social. E, em um segundo momento, aplicou o mesmo prazo para estender a garantia da aposentadoria no RPPS, sem indicar expressamente até quando poderia ser exercido tal benefício.

Se a irregularidade discutida naqueles autos dizia respeito à aposentação dos servidores não efetivos pelo RPPS e se o STF fixou um prazo para regularizar a situação, é possível interpretar que após o prazo, a aposentadoria desses servidores só poderia ocorrer pelo RGPS. A esse respeito, esclarecedor trecho do Parecer da Unidade Consultiva (Evento 81, pág. 19):

51. Levando-se em conta essa lógica de construção da fundamentação, comporta sim a interpretação de que o prazo concedido pelo STF também alcança a data limite para que os servidores beneficiados pela modulação possam se aposentar pelo RPPS, a considerar que essa também consiste em medida administrativa de adequação. Do contrário, se estaria a admitir que se perde no tempo, indefinidamente, uma situação de inconstitucionalidade manifesta, a critério dos servidores, que poderiam aguardar, em tese, até a idade limite para permanência no serviço público.

(Grifo original)

Do mesmo modo, não poderia o TCE/RN conceder efeitos prospectivos para conferir efetividade aos servidores não concursados, admitindo sua continuidade no serviço público com a mesma situação funcional e previdenciária de servidores concursados.

Convergindo nesse sentido, o Parecer do Ministério Público de Contas (Evento 86, pág. 14):

Ao sentir do Ministério Público de Contas, a decisão plenária combatida pelos recursos ora analisados operou com acerto o exame dos quesitos apresentados, **não merecendo o reparo pretendido pelos recorrentes**. É de se dizer: **o resguardo das situações jurídicas consolidadas não deve se perpetuar no tempo** de maneira indistinta, sendo necessária a adoção de medidas ativas pelos jurisdicionados de maneira a corrigir as situações não recepcionadas pela Constituição Federal de 1988, na esteira do que decidiu o STF.

É imperiosa a adoção de medidas de ordem prática para a plena observância do quanto decidido pelo Supremo Tribunal Federal em sede repercussão geral, tendo esta Corte de Contas indicado, com eficácia normativa e após provocação, os contornos que serão analisados por oportunidade do exercício do controle externo ao seu cargo.

Sendo assim, no âmbito do controle externo, é certo que no primeiro momento se analisa a adoção de providências por parte dos órgãos jurisdicionados tendentes a corrigir a situação declarada inconstitucional pelo STF, seguida da análise de cada caso concreto, com as peculiaridades inerentes. A fixação de uma data-limite, sob tais aspectos, confere segurança jurídica aos jurisdicionados quanto aos contornos de fiscalização por parte do Tribunal de Contas.

[...]

O estabelecimento de prazo, então, não se mostra desproporcional, desarrazoado, em contradição com o quanto decidido pelo STF, nem tampouco se traduz em nova espécie de aposentadoria compulsória. O que se verifica é que, a partir do quanto decidido pela Suprema Corte, o TCE/RN conferiu interpretação conforme conferindo prazo para regularização das situações inconstitucionais, não merecendo qualquer reparo.

(Grifos originais)

Na linha desse entendimento, **concluo serem insubsistentes as razões recursais relativas à suposta incongruência entre o posicionamento adotado no presente feito e o entendimento do STF na ADPF 573**.

Por fim, no que concerne à argumentação trazida pelo Instituto de Previdência Municipal de São Gonçalo do Amarante, a respeito do impacto orçamentário, do aumento instantâneo da folha de pagamento e da possibilidade de desequilíbrio financeiro e atuarial, vislumbro aspectos hábeis a modificar a decisão recorrida.

No Voto condutor do acórdão recorrido, registrei, dentre as razões que justificaram a modulação de efeitos, o que segue (Evento 44, pág. 33):



Estima-se que o entendimento firmado nesta Consulta impactará pelo menos 12.677 servidores públicos estaduais e municipais, que já contam com mais de 35 anos de serviço público. É inquestionável, a meu ver, que esses agentes possuíam uma expectativa legítima de se manterem vinculados ao RPPS, notadamente quando há legislação local autorizativa e essa norma é compatível com o regramento geral expedido pela União – como abordado na resposta ao Quesito 1.

Além disso, não se pode ignorar o impacto financeiro e atuarial que adviria da abrupta migração dos servidores do RPPS para o RGPS, em razão da obrigação de se realizar a compensação previdenciária. Os efeitos concretos dessa compensação só poderiam ser avaliados caso a caso, mas, de todo modo, registro a preocupação com as consequências práticas da Decisão adotada nesta oportunidade (art. 20, LINDB).

Como se observa, é inquestionável a preocupação desta Corte de Contas com as consequências advindas do julgamento da Consulta – tanto é assim, que a maioria do Tribunal Pleno entendeu pela adoção prospectiva do entendimento firmado. Logo, **insubsistente a argumentação recursal do Estado do RN quando aponta a necessidade de observância da segurança jurídica e a legítima confiança dos servidores – porquanto essas já foram as premissas indutoras da modulação de efeitos.**

O Parecer Ministerial destaca que *“houve acerto desta Corte de Contas ao estabelecer lapso temporal razoável para adoção das medidas corretivas necessárias à adequação das situações inconstitucionais verificadas no âmbito dos seus jurisdicionados. E complementa: “Ao fazê-lo, inclusive, levou em consideração as dificuldades de ordem prática e o princípio da segurança jurídica, conforme restou consignado no voto condutor do Acórdão.”* (Evento 86, pág. 15).

De todo modo, **em razão do caráter normativo, geral e vinculativo da resposta concedida em processo de Consulta, é natural que aspectos individuais de cada jurisdicionado tenham que ser apreciados no exercício da atividade fiscalizatória, quando da apreciação do caso concreto.** Tal decorre, inclusive, do comando previsto nos artigos 20, 22 e 23, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro:

Art. 20. Nas esferas administrativa, **controladora** e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as **consequências práticas** da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os **obstáculos e as dificuldades reais do gestor** e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as **circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.**

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

A taxatividade do prazo de 25/04/2024 como data fatal para adoção das medidas de regularização e, dentre elas, a observância da efetiva aposentadoria de todos os servidores alcançados pela Consulta, na forma como posta, traz consequências relevantes a serem consideradas. Ainda que o Colegiado tenha avaliado aquela data como um prazo mais razoável e seguro no contexto em que se colocaram os quesitos da Consulta, e sem invalidar essa razão de decidir, revela-se igualmente razoável cogitar, para fins de exercício fiscalizatório pelos órgãos de controle, de circunstâncias e fatores de força maior, alheias à vontade da Administração ou do servidor, que possam inviabilizar o atendimento do prazo assinalado.

Assim, acolhendo o Parecer da Consultoria Jurídica, ao qual se filiou o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, **voto pela modificação da Decisão recorrida apenas para que conste, na resposta ao Quesito 06, que a análise dos casos concretos levará em consideração as dificuldades reais enfrentadas pelo ente, poder ou órgão para a realização, no prazo fixado, das medidas regularizadoras quanto à situação funcional e previdenciária dos servidores não efetivos, inclusive no tocante à efetiva aposentação pelo RPPS.** Considerando que a inércia do gestor não é apta a configurar um obstáculo ou uma dificuldade justificável, entendo que a atividade

fiscalizatória do Tribunal deve observar se os procedimentos de regularização determinados foram iniciados dentro do prazo de 25/04/2024.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, em consonância com os Pareceres da Consultoria Jurídica e do Ministério Público de Contas, **VOTO:**

- a) pelo INDEFERIMENTO do pedido de ingresso dos sindicatos pleiteantes na condição de *amici curiae*;
- b) pelo CONHECIMENTO dos Embargos de Declaração como Pedidos de Reconsideração, com fulcro no art. 128 da Lei Orgânica do Tribunal;
- c) pelo NÃO PROVIMENTO dos recursos interpostos pelo Fundo de Previdência Social do Município de Patu, pelo Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Riachuelo e pelo Estado do Rio Grande do Norte;
- d) pelo PARCIAL PROVIMENTO do recurso apresentado pelo Instituto de Previdência Municipal de São Gonçalo do Amarante, para incluir o item IV na resposta ao Quesito 06, com a seguinte redação: *“IV) quando da análise casuística das situações no âmbito fiscalizatório, serão consideradas as dificuldades reais enfrentadas pelo ente, poder ou órgão para a realização das medidas regularizadoras quanto à situação funcional e previdenciária dos servidores ali referidos no prazo indicado nos itens I e II acima, inclusive no tocante à efetiva aposentação pelo RPPS, mas desde que os procedimentos de regularização tenham sido iniciados dentro do prazo de 25/04/2024, o que inclui o protocolo do requerimento de aposentadoria, no caso do servidor que faça a opção referida no item II acima”*.

Sala das Sessões,

Assinado eletronicamente
Conselheiro ANTONIO GILBERTO DE OLIVEIRA JALES
Presidente do TCE/RN