



UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA – UFRR
NÚCLEOS DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – NCJ
DIREITO PROCESSUAL CONSTITUCIONAL

**ESTUDO DE CASO. ADI Nº 5111. ANÁLISE SOBRE A PARTICIPAÇÃO EM
REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA.¹**

Narrila Bessa de Brito²

Coordenador do artigo: Prof. Dr. Edival Braga³

RESUMO

O presente trabalho apresenta um estudo básico sobre o regime de previdência no Brasil, para que posteriormente sejam esclarecidas informações importantes a respeito do ajuizamento da ADI 5111 pelo governador do Estado de Roraima, recorrendo desde seu ajuizamento, por meio da petição inicial da Procuradoria Geral do Estado, analisada com cautela, de forma clara e concisa, buscando o efetivo entendimento do leitor. Ademais, apresenta também um relato sobre o parecer da Procuradoria Geral da República, que se posicionou favoravelmente ao pedido ajuizado, e, posteriormente, analisa a decisão monocrática do relator que deferiu a cautelar de suspensão da parte impugnada do dispositivo.

Palavras-chave: *Regime Previdenciário, ADI 5111, Roraima, Constituição Federal, afronta.*

¹ O artigo passou por uma revisão gramatical realizada pelo ChatGPT em 2026, de modo que foi mantida a originalidade do conteúdo do artigo.

² Acadêmica do 9º semestre do curso de bacharelado em Direito, pela Universidade Federal de Roraima e funcionária pública do Estado, lotada na Defensoria Pública estadual.

³ Professor de Direito Processual Constitucional da Universidade Federal de Roraima - UFRR



UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA – UFRR
NÚCLEOS DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – NCJ
DIREITO PROCESSUAL CONSTITUCIONAL

ABSTRACT

This paper presents a basic study on the social security system in Brazil that are subsequently clarified important information regarding the filing of the ADI 5111, the governor of Roraima, talking since its filing, through to the application by the Attorney General of the State , which is analyzed carefully, clearly and concisely, seeking effective reader's understanding. Moreover, it also has account of the opinion of the Attorney General, positioning itself favorably to the request filed, and later analyzing monocratic decision to accede to the rapporteur for a precautionary device contested part suspension.

Keywords: *Social Security Regime, ADI 5111, Roraima, the Federal Constitution, outrage.*



UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA – UFRR
NÚCLEOS DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – NCJ
DIREITO PROCESSUAL CONSTITUCIONAL

INTRODUÇÃO

O Governador do Estado de Roraima, com o intuito de que fosse sanada afronta à atual Carta Magna vigente, ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade através da Procuradoria Geral do Estado, eis que a alteração da redação de parte do dispositivo da Lei Complementar 54/2001, que será analisada com detalhes neste trabalho, dada pela Lei Complementar 138/2008, burlou alguns artigos da Constituição, de modo a favorecer parcela de funcionários públicos daquele Estado, permitindo a participação dos servidores declarados não estáveis pela Constituição estadual no regime próprio, que é exclusivo dos servidores estatutários.

Tal ajuizamento foi elaborado com pedido de cautelar de forma liminar a ser julgado pelo Superior Tribunal de Justiça, que modo que brevemente suspendesse o referido “benefício” que afronta diretamente a Constituição vigente, além do mais, tem como pressuposto um ofício do Ministério da Previdência Social em que oficia o governador do Estado para que retifique o texto da Lei Complementar de modo a continuar recebendo os benefícios decorrentes do Governo Federal, tais como celebração de convênios e recursos financeiros e que será matéria principal de análise do presente artigo.

DESENVOLVIMENTO

Após a Emenda Constitucional n. 20 de 1998, os regimes de Previdência Social foram estruturados de forma que existe o *Regime Previdenciário Principal* que se subdivide em *setor público* e este em civil e militar, e o *setor privado*, também denominado de Regime Geral da Previdência Social. Existe também o *Regime Previdenciário Complementar*, porém este não será matéria de estudo.

A Previdência Social Principal ficou, como já fora citado, subdividida em setor público e setor privado. No sistema constitucional, se o cidadão não for servidor público estatutário, ou seja, ocupante de cargo público provido por



UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA – UFRR
NÚCLEOS DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – NCJ
DIREITO PROCESSUAL CONSTITUCIONAL

concurso público, nos moldes do art. 37, inciso II, da Carta Magna brasileira e que são regidos por um estatuto, ou seja, por um Regime Próprio, pertencerá obrigatoriamente ao Regime Geral da Previdência Social (RGPS), que trata do setor privado, administrado pelo poder público por meio do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), órgão do Ministério de Estado e Previdência.

Esta regra encontra-se no art. 12 da Lei 8.213/91 que preleciona: *“O servidor civil ocupante de cargo efetivo ou o militar da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, bem como o das respectivas autarquias e fundações, são excluídos do Regime Geral de Previdência Social consubstanciado nesta Lei, desde que amparados por regime próprio de previdência social”*.

Desta forma, percebe-se que são, portanto, dois regimes previdenciários distintos: o Regime Geral de Previdência Social, previsto no art. 201, da CF/88 e o Regime de Previdência do setor público, subdividido em civil e militar, que se encontram definidos nos arts. 40 e 142, §3º, X, da CF/88, respectivamente.

Adentrando no âmbito estadual, e mais especificamente do Estado de Roraima, é possível analisar que a Lei Complementar 54/2001, que rege o sistema previdenciário do estado, não modifica com muitas considerações o texto da Carta Magna a respeito do assunto em comento, reproduzindo-o com uma ou outra consideração adicional. Poucas são as particularidades, sendo estas de suma importância para a manutenção de um estado democrático e que atenda aos direitos inerentes aos servidores deste Estado.

Uma das particularidades é a de que o Estado de Roraima, por ter de sua nascente apenas vinte e sete anos, possui uma quantidade considerável de servidores advindos do antigo território federal e que permanecem, em muitos casos, a serviço do Estado nascente, porem estão vinculados ao Regime de Previdência Próprio dos servidores da União, enquanto que os servidores públicos deste Estado, que se iniciaram após o seu nascimento, estão vinculados ao IPER (Instituto de Previdência do Estado de Roraima).

Eis o que preleciona o art. 3º, I da Lei Complementar 54/2001:



UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA – UFRR
NÚCLEOS DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – NCJ
DIREITO PROCESSUAL CONSTITUCIONAL

“Art. 3º Para os efeitos desta Lei Complementar, definem-se como:

I - participante: servidor público titular de cargo efetivo do Estado, dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, de suas autarquias e fundações, do Ministério Público estadual, do Tribunal de Contas do Estado, os membros da Magistratura, os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, os aposentados e os militares ativos ou da reserva remunerada e os reformados.”

A referida Lei Complementar ordena o Regime Próprio de Previdência dos servidores do Estado de Roraima, de suas autarquias e fundações, e dispõe sobre a natureza e as características dos benefícios previdenciários dos servidores da administração direta, indireta e fundacional, titulares de cargo efetivo e sobre o seu regime de custeio.

Ocorre que o dispositivo em destaque sofreu alteração crucial em parte de seu inciso I, bem como lhe foi acrescentado um parágrafo único, dado pela Lei Complementar 138/2008, em que acrescentou os funcionários públicos estaduais declarados estáveis, nos termos da Constituição Estadual, ao quadro do Regime Próprio da Previdência do Estado, sancionada pelo, à época, vice governador do estado, Francisco Rodrigues, exatamente o mesmo que ajuizou a ADI, quando já ocupava efetivamente o cargo de governador do Estado.

Isto porque, o art. 28, parágrafo único, da Resolução 049/2005 da Assembleia Legislativa de Roraima determina que são reconhecidos como estáveis os servidores que prestam serviços ao Poder Legislativo por prazo mínimo e ininterrupto de cinco anos no período de 1 de janeiro de 1991 e 31 de dezembro de 2003, *in verbis*:

“Art. 28. [...]

Parágrafo único. Os servidores constantes do § 2º do art. 1º desta Resolução são aqueles que comprovada ou reconhecidamente exerceram regularmente suas funções, prestando serviços ao poder legislativo, por prazo mínimo e ininterrupto de 05 (cinco) anos no período compreendido entre 1º de Janeiro de 1991 e 31 de Dezembro de 2003 e que estejam no seu quadro de pessoal.”



UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA – UFRR
NÚCLEOS DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – NCJ
DIREITO PROCESSUAL CONSTITUCIONAL

Neste diapasão é que foi ajuizada pelo à época governador do Estado Francisco de Assis Rodrigues, uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, ADI 5111, com pedido de liminar, contra o dispositivo da Lei Complementar 54/2001, que como já foi citado, trata do Regime Próprio de Previdência do estado. O governador argumentou em sede de petição inicial que a alteração realizada na normal pela Lei Complementar 138/2008, em que permite a participação dos servidores declarados estáveis pela Constituição estadual no regime próprio, está em consoante desacordo com os parâmetros estabelecidos pela Carta Magna de 1988.

Desta forma, a inclusão de servidores declarados estáveis pela carta estadual entre os integrantes do regime próprio, permitiria a participação de servidores da Assembleia Legislativa, por exemplo, que, mesmo sem concurso público, comprovassem ter prestado serviços por prazo mínimo e ininterrupto de 5 (cinco) anos, causando uma verdadeira afronta direta aos consagrados dispositivos da Constituição Federal, qual sejam: o art. 40, *caput*, que assegura a participação apenas de titulares de cargos efetivos da União, estados, do Distrito Federal e dos municípios, e ao art. 41, *caput*, que define como estáveis servidores nomeados para cargo efetivo, por meio de concurso público, após três anos de efetivo exercício.

Além do mais, a ofensa se estende também aos artigos 37, que proíbe a investidura em cargo público em aprovação prévia em concurso público; 22, que garante à União competência privativa para legislar sobre seguridade social; e ao artigo 25, que determina aos estados-membros a observância à Constituição Federal.

Ainda Segundo notificação nº 18/2012 de irregularidade, emanada do SPS – Coordenação Geral de Normatização e Acompanhamento Legal – MPS, e considerando que a portaria MPS nº 204/08, previu no art. 10, § 3º a observância dos critérios apontados para emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária, acaso fosse mantida a situação em relato, num



UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA – UFRR
NÚCLEOS DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – NCJ
DIREITO PROCESSUAL CONSTITUCIONAL

prazo de 180 (cento e oitenta) dias, o Estado seria consignado como irregular no Sistema de Informações dos Regimes Públicos da Previdência Social – CADPREV, representando assim, impedimento para a renovação do Certificado do Município.

Porém, não obstante toda a alegação de inconstitucionalidade por parte do governador, que como visto, ajuizou a ação direta de inconstitucionalidade contra lei que o próprio havia sancionado, o fator principal que o levou a este ajuizamento, foi o receio de perder parcela significativa de benefícios advindos do governo federal para serem usufruídos no seio do Estado, bem como a celebração de convênios com o aquele ente, podendo ter sido considerado irregular segundo a CADPREV.

Diante de todo o exposto até o presente momento é que dentre outros mais, foi pedida através da Procuradoria Geral do Estado, medida cautelar em sede de liminar para suspender os efeitos do dispositivo legal objeto da ação até seu julgamento definitivo, tendo em vista a ofensa a princípios e preceitos constitucionais, consoante demonstrado acima. Bem como também foi item de pedido, a adoção do procedimento abreviado previsto no art. 12 da Lei 9868/99, devido a relevância da matéria e seu significado para a ordem social e segurança jurídica do Estado de Roraima.

Frente a isto é que o Procurador Geral da República pediu pelo deferimento da medida cautelar, com suspensão da eficácia da expressão “bem como, os servidores declarados estáveis, nos termos da Constituição estadual”. Posto tal fato em apreciação ao Relator, o Ministro Dias Toffoli, a liminar em comento foi concedida por decisão monocrática, *ad referendum* do Plenário, sem a audiência dos órgãos ou das autoridades das quais emanou a lei, conforme os precedentes daquela Corte, eis que após examinados os elementos havidos nos autos e diante da à época, proximidade do recesso da

Suprema Corte, para o Ministro, restaram preenchidos os requisitos do *fumus boni iuris* e *periculum in mora*, constantes para a concessão da



UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA – UFRR
NÚCLEOS DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – NCJ
DIREITO PROCESSUAL CONSTITUCIONAL

medida.

Ademais, a presente ADI, comentada durante o interregno deste artigo, encontra-se conclusa ao Relator para que seja levada ao Plenário e finalmente decidida, desde o dia 11 de fevereiro do corrente ano.

CASOS SIMILARES

De forma demasiada similar é que trago a baila as referências à **ADI 498**, emanada recentemente do Estado do Amazonas, ajuizada pelo Procurador Geral da República em que questiona a incompatibilidade dos arts 3º, §§ 1º, 2º e 3º da Constituição do Estado do Amazonas – ADCT, bem como os arts. 2º e 3º da Lei Estadual nº 2010/90 e art. 2º da Lei Estadual nº 2018/91, frente à Constituição Federal de 1988.

Tais dispositivos, assim como a Lei Complementar n.054/2001 do Estado de Roraima, dispõem sobre considerar como servidor estável parcela de pessoas não aprovadas em concursos, ou seja, consideradas estatutárias, como sendo regidas por Regime Próprio de Previdência que é exclusivo de servidores estatutários.

“Constituição Estadual do Amazonas – ADCT

Art. 3º O Estado, através de lei, promoverá concurso interno para os funcionários que foram admitidos no serviço público estadual até à data da instalação da Assembleia Estadual Constituinte, sem observância a esse princípio

§ 1º - Serão inscritos ex-offício todos os funcionários admitidos até àquela data sem concurso e com menos de cinco anos de exercício no serviço público estadual.

§ 2º A inscrição se fará para os cargos ou funções que vêm sendo desempenhados pelos servidores.

§ 3º O concurso deverá ser de provas e títulos, conforme as funções ou cargos desempenhados.”



UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA – UFRR
NÚCLEOS DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – NCJ
DIREITO PROCESSUAL CONSTITUCIONAL

Como se pode notar, tal ação é praticamente um paralelo da ADI tema do presente artigo, porém não se pode esclarecer muita coisa, eis que infelizmente a ADI que foi proposta em 1991, até o presente momento ainda não teve andamento algum, a não ser a propositura da ação por meio da petição inicial.

CONCLUSÃO

O ajuizamento da ação comentada, como se pode ver, não foi apenas ato de sublime respeito à majestosa Carta Constitucional que rege o Brasil, mas também certo receio do Poder Executivo de ver suspensos seus benefícios provenientes da regularidade no recebimento do Certificado do Município, eis que poderia perder significativos convênios, bem como recursos financeiros.

A Lei Complementar 54/2001 que trata do Regime Próprio de Previdência, afronta diretamente parâmetros constitucionais, a partir do momento em que a redação de parte do dispositivo supracitado foi alterada pela Lei Complementar 138/2008, tendo então adicionado ao mesmo, a participação de servidores não estáveis, mas declarados estáveis pela Constituição estadual em regime próprio de previdência. Isto porque beneficiaria parcela considerável de servidores públicos não concursados como se estatutários fossem, sem este mérito, como no caso, principalmente, de parte dos servidores da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima.

Acertadamente, tanto o Procurador-Geral da República, que manifestou parecer favorável à ADI, quanto o Relator, que, sob decisão monocrática, acatou o pedido de liminar, suspenderam temporariamente o "benefício", em ato de límpida justiça à própria Constituição, e ele será julgado em breve pela corte suprema de justiça do país.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA – UFRR
NÚCLEOS DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – NCJ
DIREITO PROCESSUAL CONSTITUCIONAL

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA:

TSUTYIA, Augusto Massayuki – **Curso de Direito da Seguridade Social**, 3ªEd.
Saraiva – São Paulo, SP – 2011.

<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadordpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4560462>. (Acessado em 02 de junho de 2015).

http://www.tjrr.jus.br/legislacao/phocadownload/LeisComplementaresEstaduais/2001/Lei_Comp_Est_054-2001.pdf. (Acessado em 02 de junho de 2015).

<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4560462>. (Acessado em 02 de junho de 2015).

<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1520084>. (Acessado em 02 de junho de 2015).