TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	389920/25
ASSUNTO:	CONSULTA
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE BELA VISTA DO PARAÍSO
INTERESSADO:	MUNICÍPIO DE BELA VISTA DO PARAÍSO
ADVOGADO / PROCURADOR	
RELATOR:	CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 2932/26 - Tribunal Pleno

Consulta. Regime Jurídico Único. Texto da Emenda Constitucional 19/98. ADI 2135 STF. Possibilidade de coexistência de regimes jurídicos distintos. Conhecimento e resposta.

Trata-se de Consulta formulada pelo Prefeito do Município de Bela Vista do Paraíso, questionando sobre o seguinte:

1. Considerando o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2135 pelo Supremo Tribunal Federal, a qual entendeu que as Administrações Públicas não são obrigadas a instituir Regimes Jurídicos Únicos, correto o entendimento de que municípios que possuem Regime Jurídico Estatutário vinculado ao Regime de Previdência Própria poderão instituir, também, a partir do julgamento, Regime Jurídico Celetista vinculado ao Regime Geral de Previdência Social?

2. Se sim, correto o entendimento de que carreiras consideradas de Estado, a exemplo do Procurador Jurídico e Fiscal Tributário, deverão permanecer vinculadas ao Regime Jurídico Estatutário e consequentemente, ao Regime Previdenciário Próprio?

3. Para cargos que não são considerados carreiras de Estado, correto o entendimento que novos concursos poderão, a partir do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2135, ser realizados pelo Regime Jurídico Celetista e por consequência, serem vinculados à Previdência Geral?

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.NCD4

4. Se sim, correto o entendimento de que poderá haver servidores de mesmo cargo/função, uns vinculados ao Regime Jurídico Estatutário e outros, vinculados ao Regime Jurídico Celetista?

5. Se sim, para os funcionários públicos que forem admitidos pelo Regime Jurídico Celetista, que exercerem mesma função de servidores vinculados ao Regime Jurídico Estatutário, deve ser garantido o mesmo plano de carreira, cargos e salários (mesmos salários e hipóteses de progressão)?

6. Somente se admitirá a coexistência de dois Regimes Jurídicos para cargos/funções vinculadas a programas de governo ou para todo cargo/função do quadro de servidores municipais?

7. Para os funcionários públicos que forem admitidos pelo Regime Jurídico Celetista deverá ser recolhido Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)?

8. Quais as hipóteses de demissão dos funcionários públicos que forem admitidos pelo Regime Jurídico Celetista?

Pelo Despacho nº 888/25-GCILB (peça 6), admiti o processamento do feito.

Encaminhados os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca-SJB, foi prestada a Informação nº 8/26 (peça 8).

Os autos foram remetidos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização - CGF, em cumprimento ao art. 252-C do Regimento Interno[1]. Pelo Despacho 61/26 (peça 17), a CGF informou que o tema abordado impacta a atividade de fiscalização deste Tribunal, pelo que, solicitou o retorno dos autos à unidade após o julgamento.

A Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar - CAIS, na Instrução 120/26 (peça 13), sugeriu a seguinte resposta para a consulta:

[1] Art. 252-C. Os processos de consulta, prejulgado, incidente de inconstitucionalidade e uniformização de jurisprudência deverão ser encaminhados à Coordenadoria-Geral de Fiscalização pelas unidades técnicas, previamente à elaboração da instrução, para informar eventuais impactos decorrentes da decisão na área de fiscalização

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.NCD4

1. Considerando o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2135 pelo Supremo Tribunal Federal, a qual entendeu que as Administrações Públicas não são obrigadas a instituir Regimes Jurídicos Únicos, correto o entendimento de que municípios que possuem Regime Jurídico Estatutário vinculado ao Regime de Previdência Própria poderão instituir, também, a partir do julgamento, Regime Jurídico Celetista vinculado ao Regime Geral de Previdência Social?

RESPOSTA: Sim, é possível a adoção de "regimes jurídicos diversos a depender da categoria, da natureza, da relevância e da complexidade das atribuições dos servidores públicos", como explicitado na decisão do STF já comentada, lembrando que as legislações que tratem do tema estão sujeitas a avaliação do STF em seu controle da constitucionalidade, caso seja entendido que a mesma venha a macular o princípio da isonomia.

2. Se sim, correto o entendimento de que carreiras consideradas de Estado, a exemplo do Procurador Jurídico e Fiscal Tributário, deverão permanecer vinculadas ao Regime Jurídico Estatutário e consequentemente, ao Regime Previdenciário Próprio?

RESPOSTA: As carreiras de Estado devem ser estatutárias. O regime estatutário, caracterizado por um vínculo profissional permanente com a administração pública, é aplicado a servidores que desempenham funções típicas do Estado, como segurança pública, fiscalização, diplomacia, atividade jurídica do Estado entre outras. Isso garante a estabilidade e a imparcialidade necessárias para o bom funcionamento dessas carreiras.

3. Para cargos que não são considerados carreiras de Estado, correto o entendimento que novos concursos poderão, a partir do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2135, ser realizados pelo Regime Jurídico Celetista e por consequência, serem vinculados à Previdência Geral?

RESPOSTA: Sim. Para as novas admissões isto é possível.

4. Se sim, correto o entendimento de que poderá haver servidores de mesmo cargo/função, uns vinculados ao Regime Jurídico Estatutário e outros, vinculados ao Regime Jurídico Celetista?

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.NCD4

RESPOSTA: Em tese pode ser possível a coexistência de servidores submetidos a regime estatutário e empregados celetistas contratados após a mudança de regimes prevista na lei local, todavia, apenas se os cargos estatutários se encontrem em extinção. Justamente para evitar que se fira o princípio da isonomia. E ainda, há que se observar a decisão do STF na íntegra, ou seja, encontra-se vedada a transmudação de regime dos atuais servidores como medida de evitar tumultos administrativos e previdenciários.

5. Se sim, para os funcionários públicos que forem admitidos pelo Regime Jurídico Celetista, que exercerem mesma função de servidores vinculados ao Regime Jurídico Estatutário, deve ser garantido o mesmo plano de carreira, cargos e salários (mesmos salários e hipóteses de progressão)?

RESPOSTA: De acordo com a resposta acima dada só é possível adotar regimes jurídicos diversos a depender da categoria, da natureza, da relevância e da complexidade das atribuições dos servidores públicos. Todavia, no caso de extinção dos cargos estatutários e criação de empregos públicos para o desempenho das mesmas funções é aconselhável que se mantenham os mesmos valores e condições de trabalho para pessoas que na prática possuem o mesmo trabalho. Reforçando que se trata de situação temporária, até que os servidores que ocupam os cargos em extinção se aposentem.

6. Somente se admitirá a coexistência de dois Regimes Jurídicos para cargos/funções vinculadas a programas de governo ou para todo cargo/função do quadro de servidores municipais?

RESPOSTA: É possível a coexistência de servidores submetidos a regimes estatutário e celetista, desde que observada a separação de cargos e respectivas atribuições. Conforme já respondido nos quesitos 4 e 5.

7. Para os funcionários públicos que forem admitidos pelo Regime Jurídico Celetista deverá ser recolhido Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)?

RESPOSTA: Sim, os servidores públicos que ingressaram no serviço público municipal por concurso público e passaram a ocupar emprego público na Administração Direta após a vigência da EC nº 19/98, tem direito apenas ao

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.NCD4

recolhimento do FGTS, devendo-se utilizar a data da publicação da referida Emenda como o marco para mudança de entendimento quanto ao direito à estabilidade dos servidores públicos da Administração Direta do Município ocupantes de emprego público regido pela CLT.

8. Quais as hipóteses de demissão dos funcionários públicos que forem admitidos pelo Regime Jurídico Celetista?

RESPOSTA: A exoneração de servidor público não amparado pela estabilidade apregoada pelo art. 41/CF, não pode se dar da mesma forma que a dispensa de empregado privado. Deverá ser observada a apuração minuciosa de conduta irregular, devendo a dispensa ser motivada, seja no curso de um processo administrativo ou judicial. Não mais se cogita a adoção de um regime jurídico de servidores misto, devendo o mesmo ser um regime jurídico estatutário ou regido pela Consolidação das Leis do Trabalho.

Já o Ministério Público de Contas (Parecer 101/26-PGC, peça 14) apresentou a seguinte resposta para a Consulta:

> ***1. Considerando o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2135 pelo Supremo Tribunal Federal, a qual entendeu que as Administrações Públicas não são obrigadas a instituir Regimes Jurídicos Únicos, correto o entendimento de que municípios que possuem Regime Jurídico Estatutário vinculado ao Regime de Previdência Própria poderão instituir, também, a partir do julgamento, Regime Jurídico Celetista vinculado ao Regime Geral de Previdência Social?***
>
> Resposta:
>
> **<u>Não é correto</u> afirmar que municípios podem** *"instituir, também, (...) Regime Jurídico Celetista vinculado ao Regime Geral de Previdência Social"*; posto que a **competência legislativa para regular o direito do trabalho é exclusiva e privativa da União**, conforme preconiza o artigo 22, inciso I, da Constituição Federal[2].

[2] Constituição Federal*: Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:*
I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.NCD4

O que os municípios podem fixar, observado o disposto no art. 39, caput, que exige a **instituição do conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes,** é um **QUADRO DE EMPREGADOS CLT**.

A competência municipal é adstrita ao que preconizam os artigos 23 e 30 da Constituição Federal, de sorte que para prestar serviços públicos de interesse local, **o município pode fixar um quadro de empregados públicos**, regidos pela CLT e demais leis nacionais correlatas a esse regime; como por exemplo a **legislação do FGTS** (Lei Federal nº 8.036/90) e previdenciária (Leis Federais nº 8.212/91 e 8.213/91) **inclusive no que tange à observância de cotas para pessoas com deficiência**[3], a Lei Federal nº 14.457/2022, que visa a inserção e manutenção no mercado de trabalho, alterando a CLT para proteger a trabalhadora gestante e lactante. as **normas técnicas específicas** (exemplo: NR-15 para insalubridade, NR-16 para periculosidade, NR-17 para ergonomia), as convenções coletivas no que tange às cláusulas sociais (ou seja, aquelas não revestidas de cunho essencialmente econômico-financeiro, salvo expressa autorização legal[4]); sujeitando-se, ainda, à jurisdição trabalhista nas causas que não se refiram a temas de direito constitucional ou administrativo, cuja competência é da Justiça comum.

Por expressa disposição do caput do artigo 39, da Constituição Federal, previamente à fixação de um quadro de empregados CLT, **os Municípios devem instituir o conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes**.

Todos os empregados públicos devem necessariamente vincular-se ao Regime Geral de Previdência Social.

---

[3] Lei. 8.213/1991: *Art. 93. A empresa com 100 (cem) ou mais empregados está obrigada a preencher de 2% (dois por cento) a 5% (cinco por cento) dos seus cargos com beneficiários reabilitados ou pessoas portadoras de deficiência, habilitadas, na seguinte proporção:*
I - até 200 empregados.....2%;
II - de 201 a 500.....3%;
III - de 501 a 1.000.....4%;
IV - de 1.001 em diante. .....5%.

[4] Por disposição constitucional (art. 61, § 1º, II, 'a' e 169, da CF) compete à lei, em sentido estrito, a fixação dos gastos com pessoal, sendo imprescindível a previsa previsão em lei orçamentaria anual.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.NCD4

2. Se sim, correto o entendimento de que carreiras consideradas de Estado, a exemplo do Procurador Jurídico e Fiscal Tributário, deverão permanecer vinculadas ao Regime Jurídico Estatutário e consequentemente, ao Regime Previdenciário Próprio?

Resposta:

Na hipótese de criação de um **quadro de empregados públicos**, revela-se **absolutamente inadequado a inclusão,** nesse quadro, **de funções típicas de Estado**, assim consideradas todas aquelas que implicam no exercício do poder de polícia a na representação de poder extroverso da administração[5]; ou seja, daquelas funções que são exclusivas do Poder Público, como fiscalizar, tributar, punir e regular. Essas atividades não possuem correspondência direta no setor privado e são indispensáveis à soberania e funcionamento do Estado.

São **exemplos de Carreiras Típicas de Estado:**

- **Segurança Pública:** Polícia Federal, Rodoviária, Civil e Militar, Guarda Municipal.
- **Controle e Fiscalização:** Auditores da Receita Federal, da Receita Estadual, da Receita Municipal, Fiscais do Trabalho e Agropecuários, Fiscais de Posturas Municipais, Vigilância Sanitária, integrante das estruturas de Defesa Civil, Controle Interno, Corregedorias, Ouvidorias e Auditorias.
- **Área Jurídica:** Magistrados, Promotores, Procuradores, Defensores Públicos
- **Diplomacia:** Membros do serviço exterior.
- **Gestão:** Especialistas em Políticas Públicas, em Gestão Governamental, em Planejamento Governamental

Dentre as principais características dessas funções pode se destacar: (1) são **atividades exclusivas**, ou seja, não são delegáveis, não podendo ser exercidas por terceirizados; (2) integram o **núcleo estratégico**, significa dizer que garantem o funcionamento do Poder Judiciário, Legislativo e Executivo; e, (3) **possuem estabilidade** (art. 41 da Constituição Federal), cujo objetivo principal é a garantia de isenção no exercício da função.

De modo geral para todas as funções que decorram o dever de fiscalização ou outra atividade inerente

[5] O poder extroverso é a prerrogativa da Administração Pública de impor obrigações unilateralmente aos particulares, afetando sua esfera jurídica sem necessidade de consentimento. Baseado na imperatividade e no interesse público, permite atos como desapropriações, multas e interdições, dentre outras limitações decorrentes do regular exercício do poder de polícia.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.NCD4

ao poder de polícia deve se prever o provimento de cargos públicos, de natureza efetiva, submetida ao regime estatutário próprio, ainda que tal atribuição esteja vinculada ao exercício de profissões regulamentadas.

Na hipótese de carreiras, tais como a de procuradorias municipais e da administração tributária, é altamente recomendado a edição de leis orgânicas próprias, que assegurem o exercício das atribuições do cargo com autonomia técnica e independência funcional, sem prejuízo da estipulação de regras deontológicas que orientem à boa conduta profissional, estipulando-se direitos e deveres dos respectivos servidores.

3. Para cargos que não são considerados carreiras de Estado, correto o entendimento que novos concursos poderão, a partir do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2135, ser realizados pelo Regime Jurídico Celetista e por consequência, serem vinculados à Previdência Geral?

Resposta:

Sim, é possível responder afirmativamente, uma vez que, para funções em que a lei local atribua a investidura como empregado público, observando que não se enquadrem como carreiras típicas ou atividades exclusivas de Estado, admite-se a realização de novos concursos sob o regime jurídico celetista, com a consequente vinculação dos admitidos ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Contudo, consoante preconizam os artigos 39, caput, da Constituição Federal e artigo 33 da Constituição Estadual, previamente à realização dos novos concursos cabe aos Municípios **instituir o conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes**.

4. Se sim, correto o entendimento de que poderá haver servidores de mesmo cargo/função, uns vinculados ao Regime Jurídico Estatutário e outros, vinculados ao Regime Jurídico Celetista?

Resposta:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.NCD4

Conforme já assentado, o julgamento definitivo da ADI nº 2.135/DF afastou a obrigatoriedade constitucional de instituição de regime jurídico único, reconhecendo aos entes federativos **maior autonomia para definir a organização de seus quadros de pessoal**.

Mas, **organizar seu quadro de pessoal**, não significa autonomia legislativa para regular o direito do trabalho. Significa tão somente a possibilidade de recrutar mão de obra sob regime distinto do estatutário.

No entanto, **em nenhum momento se legitimou a coexistência de regimes jurídicos distintos para o exercício das mesmas atribuições no âmbito de um mesmo cargo ou função**.

A possibilidade de adoção de regimes diferenciados encontra fundamento precisamente na diversidade de naturezas institucionais, estruturas organizacionais ou conjuntos de atribuições.

Admitir que servidores e empregados sejam investidos para idênticas funções, com idênticas competências, deveres e responsabilidades, e que estes sejam submetidos a regimes jurídicos diversos implicaria esvaziar os princípios da isonomia, gerando assimetrias injustificadas de direitos, deveres e ônus previdenciários e trabalhistas.

De fato, é recomendável que para as funções que não envolvam o exercício de poder de polícia (o que exclui todas aquelas às quais se atribui dever de fiscalização), que a administração coloque em extinção o quadro de servidores efetivos correspondentes às funções que pretende contratar via CLT, **não sem antes dar integral atendimento ao que preconiza o artigo 39 da Constituição Federal**, o que significa dizer que **previamente institua o conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes**.

Ao **conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes** caberá **propor a fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório**, observando **natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade** dos cargos e empregos componentes de cada carreira; os **requisitos para a investidura**; e as

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.NCD4

peculiaridades dos cargos e empregos, consideradas as funções a ser desempenhadas.

Como consequência dessa opção da administração, pode haver, de forma excepcional e transitória, a coexistência de servidores submetidos a regimes jurídicos distintos no exercício do mesmos funções, alguns na titularidade de cargos providos de forma efetiva, outros titulares de empregos públicos com prazo indeterminado, situação que tende a se exaurir com a vacância dos vínculos pretéritos ocupados por servidores efetivos.

Cabível é a extinção de cargos efetivos, em relação aos quais não se atribuía o dever de fiscalização ou outra função inerente ao poder de polícia, desde que expressamente prevista em lei, motivada e fundada em critérios objetivos de organização administrativa e respeitada a vedação à transmudação.

Assim, observadas as restrições próprias das carreiras típicas ou exclusivas de Estado, tal solução – de extinção de cargos públicos - se mostra juridicamente possível, desde que assim seja deliberado previamente pelo **conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes**

5. Se sim, para os funcionários públicos que forem admitidos pelo Regime Jurídico Celetista, que exercerem mesma função de servidores vinculados ao Regime Jurídico Estatutário, deve ser garantido o mesmo plano de carreira, cargos e salários (mesmos salários e hipóteses de progressão)?

Resposta:

Absolutamente não. Nem a Constituição autoriza nem a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal admite a simbiose de regimes.

Na ADI nº 1.695/PR o STF firmou entendimento de que **servidores submetidos ao regime celetista não se equiparam aos efetivos quanto aos efeitos legais vinculados à efetividade**.

No RE 688.267, o voto do Ministro Alexandre de Moraes enfatizou que a **relação jurídica entre a Administração Pública e o empregado público deve ser regida pela CLT**. Nesse contexto fez a seguinte distinção:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.NCD4

Ainda que desconsideradas as razões acima elencadas, respeitantes à máxima eficiência que se espera dessas entidades, há que se considerar, também, que **a própria Constituição distingue "cargo" de "emprego", submetendo cada um deles a regimes jurídicos diferenciados.**

"A distinção entre cargo e emprego resulta claramente da Constituição, especialmente do artigo 37, I, II e VIII, e também do respectivo regime previdenciário. **Os ocupantes de emprego são beneficiados com os direitos sociais previstos no artigo 7º (proteção contra despedida arbitrária, seguro-desemprego, fundo de garantia), não assegurados aos servidores estatutários**; e o próprio regime previdenciário é diverso, consoante decorre do artigo 40, § 13, da Constituição" (MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, op. cit., p. 668).

Nesse contexto, em que a relação jurídica é tipicamente de direito privado e regida pela legislação trabalhista, incabível falar em ato administrativo - e muito menos vinculado, o que demandaria a motivação da dispensa, quando o empregador público dispensa seu servidor-empregado.

(...)

Quando o ente público contrata seus empregados sob a égide da CLT, despe-se desse poder de império a que está vinculado e equipara-se inteiramente ao empregador comum trabalhista.

Inviável admitir-se um sistema em que o empregado público, além de gozar dos benefícios da legislação trabalhista, ainda usufrua de uma espécie atípica de estabilidade que a ele não lhe foi atribuída pela Constituição, e está em direção oposta ao objetivo para o qual foram criadas de empresas públicas e sociedades de economia mista. (grifos nossos)

O regime celetista possui regramento próprio e um conjunto de garantias e ônus que não se confundem com aqueles aplicáveis ao vínculo estatutário.

Assim, optando a administração pública por ter um **Quadro de Empregados CLT, deverá, necessariamente, sob pena de violação de preceitos constitucionais, estabelecer clara distinção de regimes, expressamente**

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.NCD4

consignando na legislação fixadora do quadro de empregados a inaplicabilidade das regras regentes do regime estatutário municipal ou estadual.

6. Somente se admitirá a coexistência de dois Regimes Jurídicos para cargos/funções vinculadas a programas de governo ou para todo cargo/função do quadro de servidores municipais?

Resposta:

Da leitura do acórdão proferido na **ADI nº 2.135/DF** não se extrai qualquer restrição, condicionamento ou imposição no sentido de que a dualidade de regimes jurídicos esteja limitada exclusivamente a cargos ou funções vinculados a programas de governo.

Desse modo, observadas as orientações extraídas das respostas e fundamentos colacionados nos itens anteriores, é possível compreender que a coexistência de regimes jurídicos pode abranger todo cargo ou função do quadro de pessoal, excetuadas as atividades exclusivas de Estado, e desde que respeitados os limites constitucionais, a vedação à transmudação automática de regime, bem como as balizas legais e orçamentárias estabelecidas pelo ente federativo, não havendo, à luz da ADI nº 2.135/DF, fundamento jurídico para restringir tal possibilidade apenas a cargos ou funções vinculados a programas governamentais.

7. Para os funcionários públicos que forem admitidos pelo Regime Jurídico Celetista deverá ser recolhido Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)?

Resposta:

Sim

8. Quais as hipóteses de demissão dos funcionários públicos que forem admitidos pelo Regime Jurídico Celetista?

Resposta:

No tocante à dispensa de empregados públicos há que se observar o **Tema 1022**, ocasião em que Supremo **Tribunal Federal** fixou a seguinte tese:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.NCD4

As **empresas públicas e as sociedades de economia mista**, sejam elas prestadoras de serviço público ou exploradoras de atividade econômica, ainda que em regime concorrencial, **têm o dever jurídico de motivar, em ato formal, a demissão de seus empregados concursados, não se exigindo processo administrativo**. Tal motivação deve consistir em fundamento razoável, **não se exigindo, porém, que se enquadre nas hipóteses de justa causa da legislação trabalhista.**

Ou seja, embora não se exija processo administrativo[6], **subsiste o dever de motivação formal**, mediante indicação de fundamento razoável para a demissão de empregado concursado.

A opção do ente federativo por prover empregos públicos celetistas implica, em termos práticos, aderir integralmente ao regime jurídico trabalhista federal, com o conjunto de direitos, deveres e hipóteses de extinção contratual próprios da CLT, não se mostrando adequada a importação automática de condicionantes típicas do regime estatutário para o "desligamento" do empregado público.

Consideradas as premissas acima, entende-se que, uma vez adotado o regime celetista, **a extinção do vínculo do empregado público deve observar integralmente as regras de rescisão contratual previstas na CLT** e legislação trabalhista complementar, sem transposição automática de condicionantes típicas do regime estatutário.

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

Presentes os pressupostos legais, ratifico o conhecimento da consulta.

Conforme relatado, a presente Consulta versa sobre os efeitos do julgamento da ADI 2135 pelo Supremo Tribunal Federal - STF, especialmente

[6] O PAD é procedimento típico da relação estatutária, cujo fundamento encontra-se no artigo 41 da CF/88.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.NCD4

quanto à possibilidade de coexistência dos regimes estatutário e celetista na Administração Pública municipal.

Inicialmente, para melhor contextualização da matéria, transcrevo o escorço histórico detalhado elaborado pelo Ministério Público de Contas:

> O **art. 39 da Constituição Federal de 1988**, em sua redação original, estabelecia a **obrigatoriedade de adoção de regime jurídico único** no âmbito de cada Ente Federativo, aplicável aos servidores da Administração Pública direta, das autarquias e das fundações públicas, nos seguintes termos:
>
> *Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, **regime jurídico único** e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.*
>
> A partir desse comando constitucional, competia a cada Ente Federativo, nacional ou subnacional, legislar sobre regime jurídico único.
>
> Não obstante a clara intenção do legislador constituinte na adoção do regime estatutário, criou-se a tese – e esta se expandiu por diversos municípios – de que o ente federativo subnacional poderia optar por um único regime, podendo este ser estatutário ou celetista.
>
> Uma vez escolhido tal regime, deveria ser aplicado indistintamente a todos os servidores da Administração direta, das autarquias e das fundações públicas.
>
> Posteriormente, a reforma administrativa promovida pela **Emenda Constitucional nº 19, de 1998**, suprimiu do texto constitucional a exigência de instituição do regime jurídico único, conferindo **nova redação ao *caput* do art. 39 da Constituição Federal**, que passou a dispor apenas sobre **a criação de Conselho de Política de Administração e Remuneração de Pessoal**, nos seguintes termos:
>
> *Art. 39 A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.NCD4

Com a exclusão do comando constitucional que impunha o regime jurídico único, passou-se a admitir que cada Ente adotasse regimes jurídicos diversos para seus servidores, seja o estatutário, seja o celetista, ressalvadas determinadas carreiras institucionalizadas ou as carreiras típicas de Estado.

(...)

Retomando a análise histórica do regime jurídico aplicado aos servidores públicos, a alteração promovida pela EC nº 19/1998 no *caput* do art. 39 da Constituição Federal, contudo, foi objeto de impugnação no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.135/DF, sob o argumento, entre outros, de vício no processo legislativo de aprovação da referida emenda.

Após sucessivos pedidos de vista, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, em **agosto de 2007**, concluiu o julgamento da medida cautelar, deferindo-a, por maioria, com fundamento no vício formal apontado, para **suspender, com efeitos *ex nunc*, a eficácia da nova redação conferida ao *caput* do art. 39 da Constituição Federal**.

Em consequência, **em 02 de agosto de 2007 se restabeleceu a vigência da redação original do dispositivo constitucional**, que determinava a instituição de **regime jurídico único** no âmbito de cada Ente Federativo; preservando, contudo, a vigência de leis anteriormente editadas, que estabeleciam quadros específicos de empregados celetistas. Neste sentido foi a decisão do STF:

MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PODER CONSTITUINTE REFORMADOR. PROCESSO LEGISLATIVO. EMENDA CONSTITUCIONAL 19, DE 04.06.1998. ART. 39, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. SERVIDORES PÚBLICOS. REGIME JURÍDICO ÚNICO. PROPOSTA DE IMPLEMENTAÇÃO, DURANTE A ATIVIDADE CONSTITUINTE DERIVADA, DA FIGURA DO CONTRATO DE EMPREGO PÚBLICO. INOVAÇÃO QUE NÃO OBTEVE A APROVAÇÃO DA MAIORIA DE TRÊS QUINTOS DOS MEMBROS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS QUANDO DA APRECIAÇÃO, EM PRIMEIRO TURNO, DO DESTAQUE PARA VOTAÇÃO EM SEPARADO (DVS) Nº 9. SUBSTITUIÇÃO, NA ELABORAÇÃO DA PROPOSTA LEVADA A SEGUNDO TURNO, DA REDAÇÃO ORIGINAL DO CAPUT DO ART. 39 PELO TEXTO INICIALMENTE

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.NCD4

PREVISTO PARA O PARÁGRAFO 2º DO MESMO DISPOSITIVO, NOS TERMOS DO SUBSTITUTIVO APROVADO. SUPRESSÃO, DO TEXTO CONSTITUCIONAL, DA EXPRESSA MENÇÃO AO SISTEMA DE REGIME JURÍDICO ÚNICO DOS SERVIDORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. RECONHECIMENTO, PELA MAIORIA DO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, DA PLAUSIBILIDADE DA ALEGAÇÃO DE VÍCIO FORMAL POR OFENSA AO ART. 60, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. RELEVÂNCIA JURÍDICA DAS DEMAIS ALEGAÇÕES DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL REJEITADA POR UNANIMIDADE.

1. A matéria votada em destaque na Câmara dos Deputados no DVS nº 9 não foi aprovada em primeiro turno, pois obteve apenas 298 votos e não os 308 necessários. Manteve-se, assim, o então vigente caput do art. 39, que tratava do regime jurídico único, incompatível com a figura do emprego público.

2. O deslocamento do texto do § 2º do art. 39, nos termos do substitutivo aprovado, para o caput desse mesmo dispositivo representou, assim, uma tentativa de superar a não aprovação do DVS nº 9 e evitar a permanência do regime jurídico único previsto na redação original suprimida, circunstância que permitiu a implementação do contrato de emprego público ainda que à revelia da regra constitucional que exige o quorum de três quintos para aprovação de qualquer mudança constitucional.

3. Pedido de medida cautelar deferido, dessa forma, quanto ao caput do art. 39 da Constituição Federal, **ressalvando-se**, em decorrência dos efeitos *ex nunc* da decisão, **a subsistência, até o julgamento definitivo da ação, da validade dos atos anteriormente praticados com base em legislações eventualmente editadas durante a vigência do dispositivo ora suspenso**.

4. Ação direta julgada prejudicada quanto ao art. 26 da EC 19/98, pelo exaurimento do prazo estipulado para sua vigência.

5. Vícios formais e materiais dos demais dispositivos constitucionais impugnados, todos oriundos da EC 19/98, aparentemente inexistentes ante a constatação de que as mudanças de redação promovidas no curso do processo legislativo não alteraram substancialmente o sentido das proposições ao final aprovadas e de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.NCD4

> que não há direito adquirido à manutenção de regime jurídico anterior.
>
> 6. Pedido de medida cautelar parcialmente deferido.
>
> (ADI 2135 MC, Relator(a): NÉRI DA SILVEIRA, Relator(a) p/ Acórdão: ELLEN GRACIE (ART.38, IV, b, do RISTF), Tribunal Pleno, julgado em 02-08-2007, DJe-041, DIVULG 06-03-2008 PUBLIC 07-03-2008 EMENT VOL-02310-01 PP-00081 RTJ VOL-00204-03 PP-01029) (destacamos)
>
> O referido cenário de duplicidade de um mesmo dispositivo constitucional (art. 39) permaneceu vigente por longo período, até que o Supremo Tribunal Federal concluiu o julgamento de mérito da referida ADI em novembro de 2024.
>
> O Plenário da Corte, por maioria, julgou **improcedente** o pedido formulado na ação, **reconhecendo a constitucionalidade da alteração promovida pela Emenda Constitucional nº 19/1998** ao *caput* do art. 39 da Constituição Federal, afastando, assim, a alegação de vício no processo legislativo que havia fundamentado o deferimento da medida cautelar em 2007.
>
> Em razão do expressivo lapso temporal transcorrido entre o deferimento da medida cautelar e o julgamento definitivo da ação, o STF atribuiu eficácia prospectiva (*ex nunc*) à decisão de mérito, com o objetivo de preservar a segurança jurídica e evitar impactos administrativos e previdenciários abruptos.
>
> Nesse contexto, a Corte expressamente **vedou a transmudação de regime jurídico** dos servidores e empregados públicos **admitidos antes da conclusão do julgamento**, mantendo-se hígidos os vínculos constituídos sob o regime jurídico então vigente.[7]

Denota-se que, no julgamento de mérito concluído em novembro de 2024, o STF reconheceu a constitucionalidade da alteração promovida pela EC nº 19/1998 e afastou definitivamente a obrigatoriedade do regime jurídico único.

Ainda, a Corte decidiu pela modulação de efeitos *ex nunc*, expressamente vedando a transmudação de regime jurídico dos servidores e

[7] Peça 14.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.NCD4

empregados públicos admitidos antes da conclusão do julgamento, preservando os vínculos constituídos sob o regime então vigente.

Vejamos a ementa da decisão de mérito que julgou improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 2135:

> Ementa: Direito Constitucional. Processo Legislativo. Ação direta de Inconstitucionalidade ajuizada contra a EC 19/1998. Transposição de texto devidamente aprovado pelo Plenário da Câmara dos Deputados durante a fase de redação do vencido, que integra o primeiro turno de votação. Autonomia do Parlamento para organizar seus procedimentos. Matéria que foi submetida e decidida no âmbito da própria Câmara dos Deputados. Inexistência de inconstitucionalidade formal. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente. Modulação de efeitos em face da cautelar anteriormente concedida pelo Plenário.
>
> I. Caso em exame
>
> 1. Ação Direita de Inconstitucionalidade ajuizada em face da Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998 (EC 19/1998), que versa sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, entre outros temas.
>
> 2. Os requerentes alegam inconstitucionalidade formal, uma vez que a EC 19/1998, no tocante à redação final do art. 39 da Constituição, teria sido promulgada sem que ambas as Casas Congressuais tivessem aprovado, em dois turnos de votação, as alterações ao texto constitucional.
>
> II. Questão em discussão
>
> 3. A questão em discussão consiste em saber se o processo legislativo que culminou na promulgação da EC 19/1998, em especial a fase de Redação do Vencido durante o primeiro turno de votação na Câmara dos Deputados, observou o disposto no § 2º do art. 60 da Constituição, que estabelece a necessidade de discussão e aprovação em dois turnos, por maioria qualificada, para que uma proposta de emenda à Constituição possa ser considerada aprovada. Em específico, envolve a correta compreensão e delimitação do objeto do Destaque para Votação em Separado (DVS) n. 9 e dos efeitos decorrentes de sua rejeição pelo Plenário da Câmara dos Deputados. III. Razões de decidir

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.NCD4

4. O DVS n. 9, formulado pelo bloco de oposição, restringiu-se ao caput da redação proposta para o art. 39 da Constituição, constante do art. 5º do substitutivo apreciado em primeiro turno. Submetido o destaque à deliberação, a proposição não atingiu o quórum de 308 votos.

5. A redação final do caput do art. 39 da Constituição, nos termos da EC 19/1998, entretanto, não se confunde com a que foi rejeitada na votação do DVS n. 9. A Comissão Especial, durante a fase de Redação do Vencido quando da apreciação do substitutivo em primeiro turno pelo Plenário, efetuou o translado do texto remanescente do § 2º do art. 39 (que não foi objeto do DVS n. 9) para o caput do mesmo dispositivo, o que foi aprovado pelo colegiado. Assim, no momento da Redação do Vencido, o que houve foi tão somente a transposição de texto já previamente aprovado pelo Plenário da Câmara dos Deputados.

6. O Supremo Tribunal Federal, com fundamento no princípio da separação dos poderes, tem tradicionalmente firmado posição no sentido de deferir ao Congresso ampla liberdade de conformação quanto à sua organização interna. Da separação de poderes decorre a autonomia dos parlamentos que, por um lado, assume o caráter de autonomia normativa, materializada na competência para produzir atos normativos primários, e, por outro, igualmente pressupõe autonomia organizacional, referente à atribuição para determinar seu funcionamento interno, seus procedimentos e suas próprias estruturas. Referida autonomia do Poder Legislativo abrange não apenas o momento normativo, em que se expede uma norma regimental, mas também o momento de sua aplicação.

7. Nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), é competência privativa da Comissão Especial a Redação do Vencido de Propostas de Emenda à Constituição (RICD, art. 197). Após elaborada a redação pela Comissão (aprovação final em 6.11.1997), o texto foi discutido e votado pelo Plenário da Câmara dos Deputados (Sessão Deliberativa de 12.11.1997).

8. A alegação de irregularidade na fase de Redação do Vencido veiculada nestes autos foi apreciada pela própria Câmara dos Deputados na Questão de Ordem 10.442/1997, por meio da qual se questionou a interpretação levada a efeito pela Comissão Especial e que veio a ser rejeitada.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.NCD4

> 9. Uma vez que a Redação do Vencido integra o turno de votação (RICD, art. 195, § 1º), não é possível sustentar que o caput do art. 39 da Constituição Federal não foi objeto de votação em dois turnos. O texto foi aprovado em primeiro turno, embora localizado no § 2º do art. 39 do Substitutivo do Relator e, após a Redação do Vencido, deslocado para o caput. Em segundo turno, a mesma redação obteve maioria de 3/5 da Câmara dos Deputados.
>
> 10. Tendo em vista o extenso lapso temporal transcorrido desde o deferimento da medida cautelar pelo Plenário, razões de segurança jurídica e relevante interesse social (Lei 9.868/1999, art. 27) determinam a atribuição de eficácia *ex nunc* ao reconhecimento da constitucionalidade da redação que foi dada pela EC 19/98 ao caput do art. 39 da Constituição Federal, sendo vedada a transmudação de regime dos atuais servidores, como medida para evitar tumultos administrativos e previdenciários.
>
> IV. Dispositivo
>
> 11. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente com atribuição de efeitos *ex nunc*.
>
> Dispositivos relevantes citados: CF/1988, arts. 2º, 39 e 60, caput e § 2º; Regimento Interno da Câmara dos Deputados, arts. 161, 195, caput e § 2º, 197; Lei 9.868/1999, art. 27. Jurisprudência relevante citada: MS 24.104/DF, MS 26.062-AgR/DF, MS 34.181/DF, MS 33.731/DF, MS 34.120/DF, MS 34.115/DF, MS 34.040/DF.
>
> (ADI 2135, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 06-11-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 02-06-2025, PUBLIC 03-06-2025).

Pois bem. O histórico exposto já permite responder ao **primeiro quesito** da consulta. Com o julgamento definitivo da ADI 2135, tornou-se constitucionalmente admissível que os entes federativos, no exercício de sua autonomia organizacional, adotem quadros de pessoal submetidos a regimes jurídicos distintos, não mais subsistindo a obrigatoriedade de instituição de regime jurídico único para os servidores da Administração Pública.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.NCD4

Contudo, cabe fazer uma leve distinção, eis que o quesito da consulta menciona o termo “instituir Regime Jurídico Celetista”. O julgamento da ADI 2135 não autoriza os Municípios a propriamente ‘instituírem’ um Regime Jurídico Celetista, pois a disciplina se insere na competência privativa da União para legislar sobre Direito do Trabalho (art. 22, I, da Constituição Federal[8]). O que a decisão do STF passou a admitir foi a possibilidade de os entes federativos organizarem seus quadros de pessoal com vínculos submetidos a regimes jurídicos distintos, mediante a criação de empregos públicos regidos pela Consolidação das Leis de Trabalho - CLT, ao lado de cargos estatutários.

Conforme bem pontuou o Ministério Público de Contas em seu Parecer, as regras que regem a relação de emprego serão aquelas estabelecidas pela Consolidação das Leis do Trabalho. Os entes subnacionais não possuem competência legislativa para regulamentar o regime celetista, limitando-se sua atuação à definição do quadro de empregos públicos, do quantitativo de vagas, da remuneração e de aspectos organizacionais e disciplinares, como carga horária, local de exercício das funções, atribuições dos empregos e requisitos de escolaridade ou qualificação exigidos para o ingresso.

De igual modo, a adoção do regime celetista não afasta a exigência de prévia aprovação em concurso público, nos termos do art. 37, II, da Constituição Federal[9].

Por fim, conforme destacado no parecer ministerial, a instituição de empregos públicos deve ser precedida da observância do art. 39 da Constituição Federal[10], especialmente quanto à existência do Conselho de Política de Administração e Remuneração de Pessoal.

Quanto ao **quesito 2**, que indaga se carreiras consideradas de Estado, como as de Procurador Jurídico e Fiscal Tributário, devem permanecer

[8] Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;
[9] Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
(...)
II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;
[10] Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.NCD4

vinculadas ao regime jurídico estatutário e, consequentemente, ao regime próprio de previdência social, entende-se que a resposta é positiva.

As denominadas carreiras típicas de Estado correspondem àquelas relacionadas ao exercício de atribuições exclusivas e indelegáveis do Poder Público, especialmente as que envolvem fiscalização, tributação, controle, aplicação do poder de polícia e representação jurídica do ente estatal. Trata-se de funções que demandam garantias institucionais voltadas à preservação da autonomia, imparcialidade e independência de seus agentes.

Nesse sentido, a Constituição Federal confere tratamento diferenciado às atividades exclusivas de Estado, prevendo, em seu art. 247, a instituição de garantias especiais para os servidores que as desempenham, além de assegurar, no art. 41, a estabilidade aos ocupantes de cargos efetivos. Tais previsões evidenciam a opção constitucional pela submissão dessas funções a um regime jurídico de direito público.

Por essa razão, as carreiras típicas de Estado devem permanecer submetidas ao regime jurídico estatutário. A natureza de suas atribuições mostra-se incompatível com a contratação sob regime celetista.

A respeito dos cargos mencionados na consulta, corroboro a conclusão do Parecer nº 101/26-PGC do Ministério Público de Contas, de que as carreiras de Procurador Jurídico e Fiscal Tributário podem ser enquadradas como típicas de Estado, devendo permanecer vinculados ao regime jurídico estatutário.

Com relação ao **quesito 3**, que questiona se, para cargos que não sejam considerados carreiras de Estado, os novos concursos públicos podem ser realizados sob o regime celetista, com vinculação ao Regime Geral de Previdência Social, entende-se que a resposta é positiva.

Com o julgamento definitivo da ADI 2.135, deixou de subsistir a obrigatoriedade constitucional de adoção de regime jurídico único, passando a ser admissível que os entes federativos organizem seus quadros de pessoal com vínculos submetidos a regimes distintos.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.NCD4

Assim, para cargos que não se enquadrem como carreiras típicas ou exclusivas de Estado, é possível que a lei local preveja sua ocupação por meio de empregos públicos regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho, permitindo a realização de novos concursos públicos sob o regime celetista. Nessa hipótese, os aprovados serão necessariamente vinculados ao Regime Geral de Previdência Social - RGPS, uma vez que os empregados públicos não se vinculam ao regime próprio de previdência.

Todavia, a adoção do regime celetista não dispensa a observância dos requisitos constitucionais para ingresso no serviço público, especialmente a prévia aprovação em concurso público, nos termos do art. 37, II, da Constituição Federal. Além disso, devem ser respeitadas as limitações aplicáveis às carreiras típicas de Estado e as demais exigências constitucionais relacionadas à organização do quadro de pessoal.

Por fim, conforme destacado no Parecer nº 101/26-PGC do Ministério Público de Contas, a implementação de empregos públicos celetistas deve ser precedida da observância do art. 39 da Constituição Federal, especialmente quanto à instituição do Conselho de Política de Administração e Remuneração de Pessoal.

No **quesito 4** o consulente indaga se poderão coexistir servidores ocupando o mesmo cargo ou desempenhando a mesma função, alguns submetidos ao regime estatutário e outros ao regime celetista.

Inicialmente, merece destaque trecho do julgamento dos Embargos de Declaração na ADI 2.135, em que o STF enfrentou diretamente a compatibilidade da coexistência de regimes jurídicos com o princípio da isonomia. Vejamos:

> Na espécie, imbuído de um rigor metodológico próprio ao controle de emendas à Constituição, não vislumbro, na alteração promovida no caput do art. 39 no texto constitucional, a presença de norma “tendente a abolir” quaisquer das cláusulas inscritas no art. 60, § 4º, da Constituição Federal, na medida em que os respectivos núcleos essenciais não foram atingidos pela modificação trazida pela EC 19/1998. Sequer é possível, segundo entendo,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.NCD4

> visualizar mínima violação à isonomia, pois, consoante a jurisprudência desta Corte, não há incompatibilidade entre discriminação e igualdade quando o critério tiver supedâneo em uma realidade cujo fator de desigualação seja verificável e, com base nesse critério, seja possível exprimir correlação lógica e abstrata (justificativa racional) para acolher, no ordenamento jurídico, essa desigualação. **Assim, a mim me parece legítimo, em tese, que sejam adotados regimes jurídicos diversos a depender da categoria, da natureza, da relevância e da complexidade das atribuições dos servidores públicos, por exemplo, o que não tem o condão, por si só, de macular o princípio da isonomia, sem prejuízo, obviamente, da avaliação concreta de eventuais legislações a respeito do tema.** Tal medida, aliás, vem em uma tônica de modernização da Administração Pública e de possível incremento em sua própria eficiência, o que permeou as discussões que resultaram na aprovação da EC 19/1998. (original sem destaque)
>
> (ADI 2135 ED, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 12-08-2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 18-08-2025 PUBLIC 19-08-2025)

Verifica-se que o Supremo Tribunal Federal demonstrou especial preocupação com a preservação do princípio da isonomia ao analisar a matéria. Ainda, a Suprema Corte registrou que eventual legislação editada pelos entes federativos permanece sujeita ao controle de constitucionalidade, justamente para aferir se a distinção estabelecida preserva ou não o princípio da isonomia no caso concreto.

Portanto, mesmo que afastada a obrigatoriedade de adoção de regime jurídico único pelos entes federativos, essa possibilidade deve ser exercida com cautela, de modo a não afrontar o princípio da isonomia. Isso porque, conforme destacado pelo STF, a adoção de regimes distintos somente se justifica quando amparada em critérios objetivos relacionados à categoria, à natureza, à relevância ou à complexidade das atribuições desempenhadas pelos agentes públicos.

Desse modo, não se mostra adequada a criação indiscriminada de regimes diversos para servidores investidos em cargos ou funções rigorosamente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.NCD4

idênticos, sem justificativa razoável. Eventual legislação local que estabeleça distinções dessa natureza permanece sujeita ao controle de constitucionalidade, caso produza tratamento desigual incompatível com os parâmetros constitucionais.

Nesse contexto, também se admite, de forma excepcional e transitória, a coexistência de servidores estatutários e empregados públicos celetistas desempenhando funções semelhantes, especialmente quando o ente federativo optar por prover futuras vagas sob regime diverso daquele anteriormente adotado, preservando, porém, o regime jurídico dos atuais ocupantes. Nessa hipótese, a coexistência decorre da vedação à transmudação de regime e tende a desaparecer gradualmente com a vacância dos vínculos pretéritos.

Assim, conclui-se que a coexistência de servidores submetidos a regimes distintos é juridicamente possível, desde que observados o princípio da isonomia, os critérios objetivos que justifiquem a diferenciação de regimes e a vedação à transmudação dos atuais servidores estabelecida pelo Supremo Tribunal Federal.

O **quesito 5** questiona se os empregados públicos admitidos sob o regime celetista, que exerçam funções semelhantes às desempenhadas por servidores submetidos ao regime estatutário, devem necessariamente observar o mesmo plano de carreira, remuneração e critérios de progressão funcional.

Conforme já exposto na análise do quesito anterior, a eventual coexistência entre servidores estatutários e empregados públicos celetistas somente se admite de forma excepcional. Ocorrendo esta circunstância, contudo, a resposta deve ser negativa.

Com efeito, cargos públicos e empregos públicos se submetem a regimes jurídicos próprios. Os servidores estatutários se vinculam ao regime jurídico instituído pelo ente federativo, ao passo que os empregados públicos se submetem à Consolidação das Leis do Trabalho. Trata-se de vínculos distintos, com disciplinas constitucionais, previdenciárias, remuneratórias e funcionais igualmente distintas.

Sobre o tema, reputo oportuno colacionar a análise jurisprudencial realizada pelo Ministério Público de Contas, que demonstra diretamente a questão

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.NCD4

da impossibilidade de equiparação entre servidores estatutários e empregados públicos celetistas. Conforme registrado no Parecer nº 101/26-PGC[11]:

> Em relação ao referido **inciso XIII, do art. 37**, e seu cabimento aos **empregados públicos**, o Tribunal Superior do Trabalho fixou a Orientação Jurisprudencial nº 297 do TST, nos seguintes termos:
>
> **EQUIPARAÇÃO SALARIAL. SERVIDOR PÚBLICO DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA, AUTÁRQUICA E FUNDACIONAL. ART. 37, XIII, DA CF/1988**.
>
> O art. 37, inciso XIII, da CF/1988, veda a equiparação de qualquer natureza para o efeito de remuneração do pessoal do serviço público, **sendo juridicamente impossível a aplicação da norma infraconstitucional prevista no art. 461 da CLT quando se pleiteia equiparação salarial entre servidores públicos, independentemente de terem sido contratados pela CLT**.
>
> = TST decisão publicada no DJ 11/8/2003 (destacamos)
>
> A respeito da referida orientação, colacionam-se algumas decisões exaradas na esfera trabalhista:
>
> [...] Não houve ato ilícito por parte do reclamado, pois a criação do cargo público estatutário e a definição de sua remuneração se deram em conformidade com a legislação, sem qualquer irregularidade ou ilegalidade. **A mera existência de diferença salarial entre empregados públicos celetistas e estatutários, em razão de regimes jurídicos distintos, não configura, por si só, ato ilícito indenizável**.
>
> 4. É **vedada a equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público (art. 37, XIII, da Constituição Federal), sendo juridicamente inviável a aplicação da equiparação salarial prevista na CLT entre servidores públicos celetistas e estatutários**. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior do Trabalho reforça a impossibilidade de equiparação salarial entre

[11] Peça 14.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.NCD4

servidores públicos sob regimes jurídicos distintos. [...]

(TRT da 4ª Região, 6ª Turma, 0020560-69.2023.5.04.0761 ROT, em 11/07/2025, Desembargadora Maria Cristina Schaan Ferreira) (destacamos)

MUNICÍPIO DE TRIUNFO. RECURSO ORDINÁRIO DA RECLAMANTE. DIFERENÇAS SALARIAIS ENTRE EMPREGADOS PÚBLICOS E SERVIDORES ESTATUTÁRIOS. INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. A criação de cargos públicos estatutários de Merendeira-Cozinheira com salários maiores que os de funcionários celetistas na mesma função, não configura ato ilícito passível de indenização por danos morais. **A Constituição Federal (art. 37, XIII) veda a equiparação salarial entre servidores estatutários e celetistas**, e o sentimento de desvalorização funcional, sem ilegalidade ou ato ilícito da Administração Pública, não justifica indenização. Recurso não provido. (TRT da 4ª Região, 11ª Turma, 0020569-31.2023.5.04.0761 ROT, em 02/07/2025, Desembargadora Maria Silvana Rotta Tedesco) (destacamos)

SÚMULA 30 DO TRT DA 9ª REGIÃO. FUNPAR. Na hipótese dos autos, em que a FUNPAR integra o polo passivo da lide, está-se a tratar de pleito da **demandante, celetista**, e que **postula a percepção de diferenças salariais** em razão da substituição de chefia em férias, e cujos **substitutos restavam submetidos a regime estatutário**; nessa toada, como se está a tratar de **regimes jurídicos distintos**, tal **atrai a aplicabilidade do disposto na Súmula 30**, deste Regional: "FUNPAR E UFPR. DIFERENÇAS SALARIAIS. ISONOMIA SALARIAL. TRABALHADORES DE REGIMES DISTINTOS**. Indevido o reconhecimento de igualdade salarial postulado com o argumento de violação ao princípio constitucional da isonomia** entre trabalhadores celetistas da FUNPAR e servidores estatutários da UFPR, ainda que existente identidade funcional, por estarem sujeitos a regimes jurídicos e contratantes distintos. Aplicação do art. 37, XIII da CF/88". Recurso da autora que se conhece e nega-se provimento.

(Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região (2ª Turma). Acórdão: 0000763-66.2021.5.09.0041.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.NCD4

Relator(a): CLAUDIA CRISTINA PEREIRA. Data de julgamento: 28/02/2023.)

(destacamos)

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM RECURSO DE REVISTA. DIFERENÇAS SALARIAIS. AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO. ISONOMIA. Esta Oitava Turma, **amparado no disposto no art. 37, XIII, da CF, na Súmula Vinculante nº 37 do STF e na OJ nº 297 da SDI-1/TST**, decidiu que **é vedada a isonomia/equiparação de qualquer natureza para o efeito de remuneração do pessoal do serviço público**. Diante dos fundamentos da decisão, concluiu-se que o impedimento ao direito vindicado abarca os **servidores públicos**, sejam eles **vinculados pelo regime estatutário ou celetistas**, mesmo porque o enunciado da Súmula Vinculante nº 37 não exclui expressamente nenhuma modalidade de servidor público. Embargos de declaração acolhidos para prestar esclarecimentos, sem efeito modificativo.

(TST, ED-RR - 11887-68.2016.5.15.0101, Relatora Ministra: Dora Maria da Costa, Data de Julgamento: 24/02/2021, 8ª Turma, Data de Publicação: DEJT 26/02/2021)

RECURSO DE REVISTA. EQUIPARAÇÃO SALARIAL. PRINCÍPIO DA ISONOMIA. SERVIDOR PÚBLICO DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA, AUTÁRQUICA E FUNDACIONAL. ART. 37, XIII, DA CF/1988. A Corte Regional, ao deferir a equiparação salarial com base no princípio da isonomia, violou o art. 37, XIII, da CF. Nesse sentido, a OJ 297 da SBDI-1 do TST. Recurso de revista conhecido e provido.

(TST, RR - 616-83.2012.5.04.0012, Relator Ministro: Augusto César Leite de Carvalho, Data de Julgamento: 18/10/2017, 6ª Turma, Data de Publicação: DEJT 20/10/2017)

RECURSO DE REVISTA. EQUIPARAÇÃO SALARIAL. PRINCÍPIO DA ISONOMIA. SERVIDOR PÚBLICO DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA, AUTÁRQUICA E FUNDACIONAL. ART. 37, XIII, DA CF/1988. A Corte Regional, ao deferir a **equiparação salarial** com base no princípio da isonomia, **violou o art. 37, XIII, da CF**. Nesse

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.NCD4

sentido, a OJ 297 da SBDI-1 do TST. Recurso de revista conhecido e provido.

(TST, RR - 616-83.2012.5.04.0012, Relator Ministro: Augusto César Leite de Carvalho, Data de Julgamento: 18/10/2017, 6ª Turma, Data de Publicação: DEJT 20/10/2017) (destacamos)

Dos julgados colacionados, depreende-se que a submissão de servidores e empregados públicos a regimes jurídicos distintos constitui fundamento jurídico idôneo para a adoção de estruturas remuneratórias diversas, sendo expressamente vedada a equiparação ou vinculação remuneratória nessas hipóteses, nos termos do art. 37, XIII, da Constituição Federal.

No mesmo sentido, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a medida cautelar na ADI nº 6437 declarou que "[...] *4. A vinculação e a equiparação entre cargos (efetivos, comissionados ou eletivos), empregos e funções, para efeitos remuneratórios, acham-se vedadas em relação aos agentes políticos ou servidores públicos em geral (CF, art. 37, XIII), ressalvadas as exceções expressamente previstas no próprio texto constitucional*. [...]"[12]

Sobre a impossibilidade de equiparação também aponto a ADI nº 1.695, em que o STF firmou entendimento de que servidores submetidos ao regime celetista não se equiparam aos efetivos quanto aos efeitos legais vinculados à efetividade:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS. TEMPO DE SERVIÇO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA RESERVA DE INICIATIVA. LEI 10219/92. REGIME CELETISTA. EQUIPARAÇÃO AOS EFETIVOS. 1. Regime Jurídico. Servidor Público Estadual. Competência Privativa do Chefe do Poder Executivo. Ofende o princípio da reserva de iniciativa a eventual ampliação de incidência de vantagens funcionais sem a participação ativa do Poder competente. 2. Regime celetista. Equiparação. **Os servidores oriundos do regime celetista,** mesmo considerados estáveis no serviço público, enquanto nesta situação, **não se equiparam aos efetivos, no que concerne aos efeitos legais que dependam da efetividade.**

[12] ADI 6437 MC, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 31-05-2021

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.NCD4

> Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente em parte.
>
> (ADI 1695, Relator(a): MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 03-03-2004, DJ 28-05-2004 PP-00004 EMENT VOL-02153-02 PP-00225) (destacamos)

Tais precedentes demonstram que a mera identidade de atribuições não afasta as diferenças decorrentes dos distintos regimes jurídicos. Assim, o exercício de funções semelhantes por empregados celetistas e servidores estatutários não exige a adoção do mesmo plano de carreira, da mesma remuneração ou dos mesmos critérios de progressão funcional.

Dessa forma, conclui-se que a admissão de empregados públicos regidos pela CLT não impõe a adoção do mesmo plano de carreira, cargos e salários aplicável aos servidores estatutários.

Quanto ao **quesito 6**, o consulente questiona se a coexistência de regimes jurídicos distintos estaria limitada a cargos ou funções vinculados a programas de governo ou se poderia alcançar outras posições integrantes do quadro de pessoal municipal.

Entende-se que a resposta é no sentido de que não há qualquer restrição dessa natureza no julgamento da ADI 2135. Conforme bem pontuou o Ministério Público de Contas, “é possível compreender que a coexistência de regimes jurídicos pode abranger todo cargo ou função do quadro de pessoal, excetuadas as atividades exclusivas de Estado, e desde que respeitados os limites constitucionais, a vedação à transmudação automática de regime, bem como as balizas legais e orçamentárias estabelecidas pelo ente federativo, não havendo, à luz da ADI nº 2.135/DF, fundamento jurídico para restringir tal possibilidade apenas a cargos ou funções vinculados a programas governamentais” [13].

O **quesito 7** questiona se os empregados públicos admitidos sob o regime celetista fazem jus ao recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS.

[13] Peça 14.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.NCD4

A resposta é positiva. Como já exposto, uma vez instituídos empregos públicos submetidos à Consolidação das Leis do Trabalho, a relação jurídica passa a ser regida pelas normas trabalhistas federais. Nessa condição, os empregados públicos se sujeitam ao mesmo regime jurídico aplicável aos demais trabalhadores celetistas, inclusive no que se refere ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.

Por fim, o **quesito 8** busca esclarecer quais são as hipóteses de demissão aplicáveis aos empregados públicos admitidos sob o regime celetista.

No que se refere especificamente à dispensa de empregados públicos, merece destaque a orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 1022 da Repercussão Geral, quando a Corte assentou que a demissão de empregados concursados deve ser formalmente motivada, não se exigindo, contudo, a instauração de processo administrativo prévio nem o enquadramento da dispensa nas hipóteses de justa causa previstas na legislação trabalhista. Veja-se:

> **TEMA 1022 - Tese:** As empresas públicas e as sociedades de economia mista, sejam elas prestadoras de serviço público ou exploradoras de atividade econômica, ainda que em regime concorrencial, têm o dever jurídico de motivar, em ato formal, a demissão de seus empregados concursados, não se exigindo processo administrativo. Tal motivação deve consistir em fundamento razoável, não se exigindo, porém, que se enquadre nas hipóteses de justa causa da legislação trabalhista.
>
> (RE 688267, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Relator(a) p/ Acórdão: LUÍS ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 28-02-2024, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-s/n DIVULG 26-04-2024 PUBLIC 29-04-2024)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.NCD4

Nesse ponto, acompanho as ponderações lançadas pelo Ministério Público de Contas. Como bem destacado no Parecer nº 101/26-PGC[14], a adoção do regime celetista exige coerência sistêmica, não se mostrando adequada a importação automática de institutos próprios da relação estatutária para disciplinar a extinção do vínculo empregatício. A propósito, consignou o órgão ministerial:

> Nessa perspectiva, a opção do Ente Federativo por prover empregos públicos celetistas implica, em termos práticos, aderir integralmente ao regime jurídico trabalhista federal, com o conjunto de direitos, deveres e hipóteses de extinção contratual próprios da CLT, não se mostrando adequada a importação automática de condicionantes típicas do regime estatutário para o "desligamento" do empregado público.
>
> A eventual adoção de arranjos híbridos, com ingresso e gestão do empregado público sob a CLT, mas o desligamento submetido a condicionantes estatutárias, tem o potencial de ampliar a litigiosidade, gerar insegurança jurídica e comprometer a racionalidade da estruturação do quadro de pessoal.
>
> Com efeito, é imperioso destacar que, a Constituição Federal, após a alteração promovida pela Emenda Constitucional nº 19/1998, delimita expressamente o alcance da estabilidade aos servidores nomeados para cargo de provimento efetivo, em virtude de concurso público, não abrangendo empregados celetistas.
>
> Por sua vez, o art. 7º da Constituição assegura aos trabalhadores, além de outros direitos, proteção contra despedida arbitrária, seguro-desemprego, FGTS, aviso prévio proporcional ao tempo de serviço e reconhecimento de convenções e acordos coletivos.
>
> Ademais, o art. 18, § 1º, da Lei nº 8.036/1990 prevê a multa de 40% sobre o FGTS nas hipóteses de despedida sem justa causa.
>
> Observa-se, portanto, que o regime celetista possui regramento próprio e um conjunto de garantias e ônus que não se confundem com aqueles aplicáveis ao vínculo estatutário.
>
> Nessa linha, não se mostra adequado afastar direitos e obrigações próprios dos trabalhadores

[14] Peça 14.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.NCD4

> celetistas, tal como delineado na legislação trabalhista, apenas em razão da natureza pública do empregador.
>
> Em outras palavras, para o caso em análise, não se deve submeter o empregado público celetista aos mesmos procedimentos de "desligamento" previstos para servidores estatutários, sobretudo quando a CLT já disciplina as hipóteses de rescisão por justa causa (art. 482) e estabelece consequências específicas para rescisões sem justa causa, inclusive quanto ao FGTS e demais verbas rescisórias.
>
> Assim, no plano normativo local, a atuação do Município, quando optar pela admissão de empregados públicos regidos pela CLT, deve concentrar-se apenas na criação dos empregos, definição do quadro, atribuições e remuneração inicial, observadas as balizas constitucionais pertinentes e o conjunto de normas trabalhistas aplicáveis, bem como eventuais instrumentos coletivos vigentes.
>
> Recomenda-se, ainda, que a lei instituidora dos empregos públicos indique de forma expressa que aos respectivos empregados não se aplicam as regras próprias do regime estatutário, prevenindo interpretações indevidas e mitigando risco de "hibridização" do vínculo.[15]

Com efeito, uma vez adotado o regime celetista, não se revela juridicamente adequada a exigência de institutos típicos da relação estatutária, como processo administrativo disciplinar para perda do vínculo, regras de estabilidade próprias dos ocupantes de cargo efetivo ou outras condicionantes decorrentes do art. 41 da Constituição Federal. Tais mecanismos foram concebidos para relações estatutárias e não foram estendidos aos empregados públicos pela ordem constitucional vigente.

Assim, acompanho a conclusão apresentada pelo Ministério Público de Contas no sentido de que a opção pela contratação de empregados públicos deve ser compreendida como adesão ao regime jurídico trabalhista em sua integralidade, inclusive no que se refere às formas de extinção do vínculo. Consequentemente, as hipóteses de demissão serão aquelas previstas na CLT e na

[15] Peça 14.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.NCD4

legislação trabalhista correlata, observada, adicionalmente, a necessidade de motivação formal do ato, conforme exigido pelo Supremo Tribunal Federal.

3 VOTO

Em face do exposto, com base nas razões supra, **VOTO** pelo conhecimento da Consulta para, no mérito, respondê-la nestes termos:

1. Considerando o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2135 pelo Supremo Tribunal Federal, a qual entendeu que as Administrações Públicas não são obrigadas a instituir Regimes Jurídicos Únicos, correto o entendimento de que municípios que possuem Regime Jurídico Estatutário vinculado ao Regime de Previdência Própria poderão instituir, também, a partir do julgamento, Regime Jurídico Celetista vinculado ao Regime Geral de Previdência Social?

Com o julgamento definitivo da ADI 2135 pela STF, deixou de existir a obrigatoriedade constitucional de adoção de regime jurídico único, passando a ser admitida a coexistência de vínculos submetidos a regimes jurídicos distintos no âmbito da Administração Pública. Todavia, não é tecnicamente correto afirmar que os Municípios podem “instituir” um regime jurídico celetista, pois a disciplina das relações de emprego é matéria de competência privativa da União, nos termos do art. 22, I, da Constituição Federal.

O que passou a ser possível é a criação, por lei municipal, de empregos públicos regidos pela CLT, ao lado de cargos estatutários, permanecendo os empregados vinculados ao RGPS, sem prejuízo da observância da legislação trabalhista federal.

Além disso, a adoção do regime celetista não dispensa a realização de concurso público para o provimento dos empregos públicos, nem a observância do art. 39 da Constituição Federal, especialmente quanto à instituição do Conselho de Política de Administração e Remuneração de Pessoal.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.NCD4

2. Se sim, correto o entendimento de que carreiras consideradas de Estado, a exemplo do Procurador Jurídico e Fiscal Tributário, deverão permanecer vinculadas ao Regime Jurídico Estatutário e consequentemente, ao Regime Previdenciário Próprio?

Sim, as carreiras típicas de Estado devem permanecer submetidas ao regime jurídico estatutário. A natureza de suas atribuições mostra-se incompatível com a contratação sob regime celetista.

Os cargos de Procurador Jurídico e Fiscal Tributário podem ser enquadrados como típicas de Estado, devendo permanecer vinculados ao regime jurídico estatutário.

3. Para cargos que não são considerados carreiras de Estado, correto o entendimento que novos concursos poderão, a partir do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2135, ser realizados pelo Regime Jurídico Celetista e por consequência, serem vinculados à Previdência Geral?

Sim. Para funções em que a lei local atribua a investidura como empregado público, observando que não se enquadrem como carreiras típicas ou atividades exclusivas de Estado, admite-se a realização de novos concursos sob o regime jurídico celetista, com a consequente vinculação dos admitidos ao Regime Geral de Previdência Social.

Contudo, consoante preconizam os artigos 39, *caput*, da Constituição Federal e artigo 33 da Constituição Estadual, previamente à realização dos novos concursos cabe aos Municípios instituir o conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

4. Se sim, correto o entendimento de que poderá haver servidores de mesmo cargo/função, uns vinculados ao Regime Jurídico Estatutário e outros, vinculados ao Regime Jurídico Celetista?

O STF, ao julgar os Embargos de Declaração na ADI 2135, reconheceu que a adoção de regimes jurídicos distintos não viola, por si só, o

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.NCD4

princípio da isonomia, desde que fundada em critérios objetivos relacionados à categoria, à natureza, à relevância ou à complexidade das atribuições exercidas.

Assim, embora não mais subsista a obrigatoriedade de regime jurídico único, a instituição de regimes distintos não pode ocorrer de forma indiscriminada para cargos ou funções rigorosamente idênticos, sem justificativa razoável, sob pena de afronta à isonomia e sujeição ao controle de constitucionalidade.

Ainda, nesse contexto admite-se de forma excepcional e transitória a coexistência de servidores estatutários e empregados públicos celetistas desempenhando funções semelhantes, especialmente em razão da vedação à transmudação de regime dos atuais servidores fixada pelo STF. Essa coexistência tende a desaparecer gradualmente com a vacância dos vínculos anteriores.

Portanto, a coexistência de regimes jurídicos distintos é juridicamente possível, desde que observados o princípio da isonomia, a existência de critérios objetivos para a diferenciação e a vedação à transmudação dos atuais servidores

5. Se sim, para os funcionários públicos que forem admitidos pelo Regime Jurídico Celetista, que exercerem mesma função de servidores vinculados ao Regime Jurídico Estatutário, deve ser garantido o mesmo plano de carreira, cargos e salários (mesmos salários e hipóteses de progressão)?

Não. Nem a Constituição autoriza nem a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal admite a simbiose de regimes. A admissão de empregados públicos regidos pela CLT não impõe a adoção do mesmo plano de carreira, cargos e salários aplicável aos servidores estatutários.

6. Somente se admitirá a coexistência de dois Regimes Jurídicos para cargos/funções vinculadas a programas de governo ou para todo cargo/função do quadro de servidores municipais?

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.NCD4

Da leitura do acórdão proferido na ADI 2135 não se extrai qualquer restrição, condicionamento ou imposição no sentido de que a dualidade de regimes jurídicos esteja limitada exclusivamente a cargos ou funções vinculados a programas de governo. Assim, é possível compreender que a coexistência de regimes jurídicos pode abranger todo cargo ou função do quadro de pessoal, excetuadas as atividades exclusivas de Estado.

7. Para os funcionários públicos que forem admitidos pelo Regime Jurídico Celetista deverá ser recolhido Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)?

Sim.

8. Quais as hipóteses de demissão dos funcionários públicos que forem admitidos pelo Regime Jurídico Celetista?

No tocante à dispensa de empregados públicos há que se observar o Tema 1022, ocasião em que Supremo Tribunal Federal fixou a seguinte tese:

As empresas públicas e as sociedades de economia mista, sejam elas prestadoras de serviço público ou exploradoras de atividade econômica, ainda que em regime concorrencial, têm o dever jurídico de motivar, em ato formal, a demissão de seus empregados concursados, não se exigindo processo administrativo. Tal motivação deve consistir em fundamento razoável, não se exigindo, porém, que se enquadre nas hipóteses de justa causa da legislação trabalhista.

Ou seja, embora não se exija processo administrativo, subsiste o dever de motivação formal, mediante indicação de fundamento razoável para a demissão de empregado concursado.

A opção do ente federativo por prover empregos públicos celetistas implica, em termos práticos, aderir integralmente ao regime jurídico trabalhista federal, com o conjunto de direitos, deveres e hipóteses de extinção contratual próprios da CLT, não se mostrando adequada a importação automática de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.NCD4

condicionantes típicas do regime estatutário para o “desligamento” do empregado público.

Consideradas as premissas acima, entende-se que, uma vez adotado o regime celetista, a extinção do vínculo do empregado público deve observar integralmente as regras de rescisão contratual previstas na CLT e legislação trabalhista complementar, sem transposição automática de condicionantes típicas do regime estatutário.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca[16] para as devidas anotações e para a CGF para ciência e adoção das medidas que entender cabíveis. Em seguida, autorizo o encerramento do feito, em conformidade com o art. 398, § 1º, do Regimento Interno[17], e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:

I – **CONHECER**, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e, no mérito, **RESPONDÊ-LA** nestes termos:

[16] Regimento Interno: “Art. 175-D. A Escola de Gestão Pública compõe-se das Áreas de Capacitação e de Jurisprudência. (...)
§ 2º Compete à Área de Jurisprudência: (...)
III - manter atualizados os atos normativos e jurisprudência na intranet e no sítio do Tribunal;”
[17] “Art. 398. (...)
§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator.”

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.NCD4

1. Considerando o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2135 pelo Supremo Tribunal Federal, a qual entendeu que as Administrações Públicas não são obrigadas a instituir Regimes Jurídicos Únicos, correto o entendimento de que municípios que possuem Regime Jurídico Estatutário vinculado ao Regime de Previdência Própria poderão instituir, também, a partir do julgamento, Regime Jurídico Celetista vinculado ao Regime Geral de Previdência Social?

Com o julgamento definitivo da ADI 2135 pela STF, deixou de existir a obrigatoriedade constitucional de adoção de regime jurídico único, passando a ser admitida a coexistência de vínculos submetidos a regimes jurídicos distintos no âmbito da Administração Pública. Todavia, não é tecnicamente correto afirmar que os Municípios podem "instituir" um regime jurídico celetista, pois a disciplina das relações de emprego é matéria de competência privativa da União, nos termos do art. 22, I, da Constituição Federal.

O que passou a ser possível é a criação, por lei municipal, de empregos públicos regidos pela CLT, ao lado de cargos estatutários, permanecendo os empregados vinculados ao RGPS, sem prejuízo da observância da legislação trabalhista federal.

Além disso, a adoção do regime celetista não dispensa a realização de concurso público para o provimento dos empregos públicos, nem a observância do art. 39 da Constituição Federal, especialmente quanto à instituição do Conselho de Política de Administração e Remuneração de Pessoal.

2. Se sim, correto o entendimento de que carreiras consideradas de Estado, a exemplo do Procurador Jurídico e Fiscal Tributário, deverão permanecer vinculadas ao Regime Jurídico Estatutário e consequentemente, ao Regime Previdenciário Próprio?

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.NCD4

Sim, as carreiras típicas de Estado devem permanecer submetidas ao regime jurídico estatutário. A natureza de suas atribuições mostra-se incompatível com a contratação sob regime celetista.

Os cargos de Procurador Jurídico e Fiscal Tributário podem ser enquadrados como típicas de Estado, devendo permanecer vinculados ao regime jurídico estatutário.

3. Para cargos que não são considerados carreiras de Estado, correto o entendimento que novos concursos poderão, a partir do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2135, ser realizados pelo Regime Jurídico Celetista e por consequência, serem vinculados à Previdência Geral?

Sim. Para funções em que a lei local atribua a investidura como empregado público, observando que não se enquadrem como carreiras típicas ou atividades exclusivas de Estado, admite-se a realização de novos concursos sob o regime jurídico celetista, com a consequente vinculação dos admitidos ao Regime Geral de Previdência Social.

Contudo, consoante preconizam os artigos 39, *caput*, da Constituição Federal e artigo 33 da Constituição Estadual, previamente à realização dos novos concursos cabe aos Municípios instituir o conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

4. Se sim, correto o entendimento de que poderá haver servidores de mesmo cargo/função, uns vinculados ao Regime Jurídico Estatutário e outros, vinculados ao Regime Jurídico Celetista?

O STF, ao julgar os Embargos de Declaração na ADI 2135, reconheceu que a adoção de regimes jurídicos distintos não viola, por si só, o princípio da isonomia, desde que fundada em critérios objetivos relacionados à categoria, à natureza, à relevância ou à complexidade das atribuições exercidas.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.NCD4

Assim, embora não mais subsista a obrigatoriedade de regime jurídico único, a instituição de regimes distintos não pode ocorrer de forma indiscriminada para cargos ou funções rigorosamente idênticos, sem justificativa razoável, sob pena de afronta à isonomia e sujeição ao controle de constitucionalidade.

Ainda, nesse contexto admite-se de forma excepcional e transitória a coexistência de servidores estatutários e empregados públicos celetistas desempenhando funções semelhantes, especialmente em razão da vedação à transmudação de regime dos atuais servidores fixada pelo STF. Essa coexistência tende a desaparecer gradualmente com a vacância dos vínculos anteriores.

Portanto, a coexistência de regimes jurídicos distintos é juridicamente possível, desde que observados o princípio da isonomia, a existência de critérios objetivos para a diferenciação e a vedação à transmudação dos atuais servidores

5. Se sim, para os funcionários públicos que forem admitidos pelo Regime Jurídico Celetista, que exercerem mesma função de servidores vinculados ao Regime Jurídico Estatutário, deve ser garantido o mesmo plano de carreira, cargos e salários (mesmos salários e hipóteses de progressão)?

Não. Nem a Constituição autoriza nem a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal admite a simbiose de regimes. A admissão de empregados públicos regidos pela CLT não impõe a adoção do mesmo plano de carreira, cargos e salários aplicável aos servidores estatutários.

6. Somente se admitirá a coexistência de dois Regimes Jurídicos para cargos/funções vinculadas a programas de governo ou para todo cargo/função do quadro de servidores municipais?

Da leitura do acórdão proferido na ADI 2135 não se extrai qualquer restrição, condicionamento ou imposição no sentido de que a dualidade de regimes jurídicos esteja limitada exclusivamente a cargos ou funções vinculados a programas de governo. Assim, é possível compreender que a coexistência de regimes jurídicos

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.NCD4

pode abranger todo cargo ou função do quadro de pessoal, excetuadas as atividades exclusivas de Estado.

7. Para os funcionários públicos que forem admitidos pelo Regime Jurídico Celetista deverá ser recolhido Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)?

Sim.

8. Quais as hipóteses de demissão dos funcionários públicos que forem admitidos pelo Regime Jurídico Celetista?

No tocante à dispensa de empregados públicos há que se observar o Tema 1022, ocasião em que Supremo Tribunal Federal fixou a seguinte tese:

As empresas públicas e as sociedades de economia mista, sejam elas prestadoras de serviço público ou exploradoras de atividade econômica, ainda que em regime concorrencial, têm o dever jurídico de motivar, em ato formal, a demissão de seus empregados concursados, não se exigindo processo administrativo. Tal motivação deve consistir em fundamento razoável, não se exigindo, porém, que se enquadre nas hipóteses de justa causa da legislação trabalhista.

Ou seja, embora não se exija processo administrativo, subsiste o dever de motivação formal, mediante indicação de fundamento razoável para a demissão de empregado concursado.

A opção do ente federativo por prover empregos públicos celetistas implica, em termos práticos, aderir integralmente ao regime jurídico trabalhista federal, com o conjunto de direitos, deveres e hipóteses de extinção contratual próprios da CLT, não se mostrando adequada a importação automática de condicionantes típicas do regime estatutário para o “desligamento” do empregado público.

Consideradas as premissas acima, entende-se que, uma vez adotado o regime celetista, a extinção do vínculo do empregado público deve

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.NCD4

observar integralmente as regras de rescisão contratual previstas na CLT e legislação trabalhista complementar, sem transposição automática de condicionantes típicas do regime estatutário.

II – encaminhar, após o trânsito em julgado, à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca[18] para as devidas anotações e para a CGF para ciência e adoção das medidas que entender cabíveis, ficando autorizado o encerramento do feito, em conformidade com o art. 398, § 1º, do Regimento Interno[19], e seu arquivamento na Diretoria de Protocolo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI e os Conselheiros Substitutos LIVIO FABIANO SOTERO COSTA e JOSE MAURICIO DE ANDRADE NETO.

Presente o Procurador do Ministério Público de Contas FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Plenário Virtual, 5 de novembro de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 19.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro no exercício da Presidência

[18] Regimento Interno: “Art. 175-D. A Escola de Gestão Pública compõe-se das Áreas de Capacitação e de Jurisprudência. (...)
§ 2º Compete à Área de Jurisprudência: (...)
III - manter atualizados os atos normativos e jurisprudência na intranet e no sítio do Tribunal;”
[19] “Art. 398. (...)
§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator.”

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.NCD4