



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 352090/22
ASSUNTO: CONSULTA
ENTIDADE: CAIXA DE APOSENTADORIAS E PENSÕES DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS DE CIANORTE
INTERESSADO: GILBERTO YOSHIO MATUO, GIOVANA SAYURI MEDEIROS HIRATA, MARCOS JOSE DA SILVA, ROGÉRIO MARCOLINO DA SILVA, TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ
ADVOGADO / PROCURADOR: CLAUDIA CRISTIANE JEDLICZKA
RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 914/26 - Tribunal Pleno

Consulta. Caixa de Aposentadorias e Pensões dos Servidores Públicos Municipais de Cianorte. Autos conexos apensados. Aditamento à Consulta por parte do Tribunal de Justiça. Acréscimos recebidos. Regime Previdenciário de servidores públicos admitidos sem concurso público. Temas 1157 e 1254 do Supremo Tribunal Federal.

Relatório

A consulta formulada pela Superintendente da Caixa de Aposentadorias e Pensões dos Servidores Públicos Municipais de Cianorte – CAPSECI busca esclarecer a distinção entre servidores públicos efetivos e estáveis, conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal no Tema nº 1.157.

Reforçou que o STF definiu que apenas os servidores que passaram por concurso público são considerados efetivos e ponderou que a Lei Federal nº 9.717/1998, que possui força de lei complementar, estabelece que o Regime Próprio de Previdência Social é destinado exclusivamente a servidores públicos efetivos.

Diante disso, o consulente questiona:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

É possível a concessão de aposentadoria pelo Regime Próprio de Previdência Social de servidor contratado antes da Constituição de 1988 sem que este tenha se submetido a concurso público em algum momento?

Junto à consulta, foi anexado parecer jurídico da assessoria local (peça 04), o qual destacou que, embora a decisão do STF tenha repercussão geral, seus efeitos obrigatórios se restringiram ao Poder Judiciário, servindo como orientação para a interpretação constitucional.

Categorizou os servidores públicos em várias classes, como os admitidos por concurso público, que se tornaram efetivos e estáveis após o estágio probatório; empregados públicos, que tiveram estabilidade, mas não efetividade; e servidores contratados sem concurso em diferentes períodos, que não puderam ser segurados pelo Regime Próprio de Previdência Social.

Concluiu que somente os servidores efetivos possuem direito ao RPPS e que, mesmo aqueles com estabilidade, mas sem concurso, não possuem direito à aposentadoria e outros benefícios desse Regime. Finalizou informando que, apesar da repercussão geral da decisão do STF, a administração pública não era obrigada a segui-la, mas deveria considerar essa interpretação ao aplicar a legislação sobre previdência social.

O então Relator, Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, recebeu a consulta, uma vez preenchidos os pressupostos legais (peça 07), e encaminhou os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, que destacou duas decisões tratando de temas *semelhantes* à questão indagada (Informação nº 83/22 – peça 10),

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização (Despacho 642/22 – peça 13) informou que o tema abordado impacta a atividade de fiscalização realizada pela Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão, motivo pelo qual sugeriu o retorno dos autos após o julgamento, para a aferição de eventual necessidade de alterações nos critérios utilizados nas fiscalizações e nos sistemas. Sugeriu também ao Relator que a CAGE se manifestasse nos autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução 4448/22 – peça 15) destacou, inicialmente, que a promulgação da Constituição Federal em 1988 trouxe, em seu art. 37, inciso II, a regra da realização de concurso público para a admissão de servidores. No entanto, como a realização de concursos públicos não era uma regra constitucional antes da promulgação da Constituição, diversos servidores laboravam há anos ao poder público, sendo admitidos sem a realização de concurso.

Visando disciplinar e modular tais situações, resguardando os direitos desses servidores, a Constituição conferiu, no art. 19 do ADCT, a condição excepcional de estabilidade a eles. O artigo estabelecia que os servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que estivessem em exercício na data da promulgação da Constituição, há pelo menos cinco anos continuados, e que não tivessem sido admitidos conforme o art. 37, eram considerados estáveis no serviço público.

A estabilidade, no entanto, não se confundiu com efetividade. Somente é servidor efetivo aquele que se submeteu a concurso público, de modo que os servidores beneficiados com a estabilidade excepcional não gozaram do status de servidores efetivos. Esse entendimento foi pacificado pelo Supremo Tribunal Federal.

O STF, no julgamento da ADI 3609, declarou a inconstitucionalidade de uma emenda que previa a efetivação de servidores públicos providos sem concurso público. A modulação dos efeitos realizada pela Corte não conferiu efetividade aos servidores que ingressaram no serviço público sem concurso até uma determinada data, tendo em vista evitar a paralisação de serviços públicos essenciais.

Além disso, ficou claro que não havia direito ao reenquadramento no novo Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração criado para servidores efetivos admitidos por meio de concurso público. Portanto, os servidores admitidos sem concurso público antes da Constituição não gozaram de efetividade, o que explica a filiação ao regime geral de previdência.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O Regime Próprio de Previdência Social aplica-se aos servidores titulares de cargos efetivos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, enquanto o Regime Geral de Previdência Social é aplicável aos trabalhadores em geral da iniciativa privada. O artigo 40 da Constituição estabeleceu que o RPPS terá caráter contributivo e solidário, enquanto o §13 do mesmo artigo estendeu a aplicação do RGPS a servidores ocupantes exclusivamente de cargo em comissão e outros.

Com base na Lei nº 9.717/98, que também previu a cobertura exclusiva a servidores efetivos, concluiu-se que os servidores admitidos sem concurso, ainda que gozassem de estabilidade excepcional, não poderiam ser filiados ao RPPS, pois não gozavam de efetividade. O Supremo Tribunal Federal já se posicionou em decisões anteriores sobre essa questão.

Diante disso, entendeu que não era possível a concessão de aposentadoria pelo RPPS a servidores contratados antes da Constituição de 1988 sem a realização de concurso público, pois não gozavam de efetividade. Considerou, no entanto, os princípios da segurança jurídica e da boa-fé dos servidores, dado que muitos desses servidores poderiam já ter se aposentado ou estarem próximos de fazê-lo.

Dessa forma, opinou pela resposta à Consulta nos seguintes termos:

1. É possível a concessão de aposentadoria pelo Regime Próprio de Previdência Social de servidor contratado antes da Constituição de 1988 sem que este tenha se submetido a concurso público em algum momento?

Resposta: A filiação a um RPPS é permitida apenas aos servidores efetivos, admitidos por meio de concurso público. Os servidores contratados sem concurso público antes da promulgação da Constituição não gozaram de efetividade, não sendo permitida sua filiação a nenhum RPPS. Contudo, se o servidor estabilizado implementou os requisitos para se aposentar até 11/06/22, data do trânsito em julgado da decisão que originou o Tema 1157, pode ser segurado do regime próprio de previdência social.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O Ministério Público de Contas (Parecer 39/23-PGC – peça 16) mencionou que o Supremo Tribunal Federal, pelo Tema nº 1.157, fez uma distinção entre servidores públicos efetivos e estáveis, concluindo que apenas são considerados efetivos aqueles que se submeteram a concurso público. Além disso, o art. 1º, inciso V, da Lei Federal nº 9.717/1998, que possui força de lei complementar, determinou que o Regime Próprio de Previdência Social se destina exclusivamente aos servidores públicos efetivos.

Aduziu que, conforme ponderado na Instrução da unidade técnica, o art. 19 do ADCT considerou estáveis no serviço público os servidores que estivessem em exercício na data da promulgação da Constituição, por pelo menos cinco anos contínuos, mesmo sem concurso público. Essa condição foi definida como "estabilidade excepcional". Contudo, essa estabilidade não se confundiu com efetividade, que ocorre somente quando o servidor se submete a concurso público, conforme caput do art. 40 da CF, assim como estabelecido no Tema nº 1.157.

Afirmou que o STF declarou a inconstitucionalidade de uma emenda que previa a efetivação de servidores públicos providos sem concurso, mesmo que beneficiados pela estabilidade excepcional, por violação ao art. 37, II, da Constituição Federal. A modulação dos efeitos da decisão não conferiu efetividade aos servidores que ingressaram no serviço público sem concurso até uma data específica, com o objetivo de conceder ao Estado tempo suficiente para a realização de concurso público e evitar a paralisação de serviços essenciais.

Assim, depreendeu que, mesmo gozando de estabilidade excepcional, os servidores que não se submeteram a concurso público não têm direito à aposentadoria pelo Regime Próprio de Previdência Social, mas ao Regime Geral. A exceção se aplica a casos em que os entes federativos adotaram "leis de efetivação".

Essa Corte de Contas também possui entendimento fixado por meio do Prejulgado nº 28, que aceita, para fins de regras de ingresso, as migrações de regime realizadas após a Constituição Federal de 1988, desde que efetuadas dentro das datas limites de ingresso estabelecidas pelas emendas constitucionais pertinentes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Portanto, concluiu que a resposta à consulta deve ser no sentido de que os servidores que não se submeteram a concurso público não fazem jus à aposentadoria pelo Regime Próprio de Previdência Social, mas ao Regime Geral, conforme o Tema nº 1.157 do STF. No entanto, para servidores efetivados ou que tiveram seus empregos transformados em cargos públicos, as migrações de regime realizadas após a Constituição são aceitas, desde que cumpram as condições estipuladas nas emendas constitucionais.

O então Relator, recordando a Súmula 5 desta Corte de Contas, que excepciona da exigência de concurso público as admissões anteriores ao ano de 2000, com reflexos na possibilidade de aposentadoria pelo RPPS, entendeu necessária nova manifestação acerca da manutenção dessa orientação ou da necessidade de sua modificação (peça 18).

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução 976/24 – peça 21) assegurou que o histórico dos julgados indicava que o cerne da questão se originou de uma divergência jurisprudencial sobre a análise da legalidade das admissões, que, por não serem analisadas tempestivamente, não possuíam registro. Isso se evidenciava durante a análise da legalidade dos atos de inativação, onde o direito à aposentadoria prevalecia sobre eventuais ilegalidades nas admissões, considerando que muitas vezes se passara mais de duas décadas desde a admissão.

A súmula visava, portanto, regularizar o registro das admissões cuja legalidade não havia sido analisada. Ela afirmava que as admissões eram legais para fins de registro, sendo o registro no Tribunal de Contas uma condição essencial para a inativação. Assim, a falta de registro das admissões impedia a análise de legalidade dos atos de inativação.

Além disso, a Súmula n.º 5 buscou assegurar os princípios da segurança jurídica e da boa-fé, considerando que servidores admitidos de boa-fé, cuja admissão não fora registrada ao longo de décadas, não poderiam ter negado o direito à aposentadoria após tantos anos de serviço e contribuição previdenciária, devido à inércia da administração pública em analisar a legalidade da admissão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Com o reconhecimento da legalidade das admissões pela Súmula n.º 5, a admissão passou a ser validada para fins de registro pelo Tribunal de Contas. Contudo, a súmula não interferia no regime jurídico do servidor, apenas consolidava uma situação existente para fins de registro.

Portanto, se a admissão ocorreu via concurso público, o servidor era considerado efetivo. Se a admissão foi conforme o art. 70 da Lei/PR 10.219/92, o servidor tinha estabilidade, mas não efetividade. A validação da admissão não alterava a natureza do vínculo ou o regime jurídico do servidor.

A análise dos servidores admitidos com base no art. 70 da Lei/PR 10.219/92, abrangida pela Súmula n.º 5, considerou os eventos que a cercavam. Essa lei foi revogada pela lei 12.556/99 e, em março de 2004, o Supremo Tribunal Federal interpretou que o art. 70 era aplicável aos servidores celetistas, exceto onde se exigia a efetividade.

Assim, o Supremo reafirmou que os servidores celetistas que tiveram seus empregos transformados em cargos não gozavam de efetividade, embora fossem estáveis e submetidos ao Estatuto dos Funcionários Públicos do Paraná. Essa distinção entre estabilidade e efetividade é importante para a aposentadoria e filiação a regime previdenciário.

A exigência de efetividade para ingresso e aposentadoria no Regime Próprio de Previdência Social foi entendida como sendo a partir da Emenda Constitucional n.º 20 de 1998, sendo este entendimento reiterado pelo Supremo Tribunal Federal.

Embora haja intersecções entre o regime jurídico do servidor público e o regime previdenciário, eles não se equivalem. Apenas o ocupante de cargo efetivo pode filiar-se ao Regime Próprio de Previdência Social. Contudo, um servidor público pode estar vinculado ao Regime Geral de Previdência Social se o RPPS não existir ou tiver sido extinto.

A vinculação ao RPPS só se tornou obrigatória com a Emenda Constitucional n.º 20 de 1998, não sendo garantida na redação original da Constituição Federal. Assim, a Súmula n.º 5, ao afirmar que as admissões são



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

válidas apenas para fins de registro, exclui questões relacionadas ao regime previdenciário, não assegurando, portanto, a inativação pelo RPPS.

O Prejulgado n.º 28 abordou o regime previdenciário adequado às admissões, confirmando a distinção entre regime jurídico e previdenciário. A revisão desse prejulgado lembrou que somente a partir da Emenda Constitucional n.º 20 de 1998 se exigiu a efetividade para filiação ao RPPS. Antes dessa emenda, servidores com cargo efetivo e sem estabilidade podiam se filiar ao RPPS.

Assim, a Súmula n.º 5, ao reconhecer a legalidade das admissões anteriores a 2000, não invalidou os posicionamentos do Supremo Tribunal Federal na ADI 1695-2 e do Prejulgado n.º 28. A súmula não altera a natureza jurídica da vinculação do servidor, o que implica na presença ou ausência de direito a determinados regimes previdenciários. O reconhecimento da legalidade das admissões não garante a possibilidade de aposentadoria no RPPS a servidores não efetivos. Portanto, a Instrução n.º 4448/22-CGM permanece, afirmando a impossibilidade de concessão de aposentadoria por RPPS a servidores admitidos antes da Constituição de 1988 sem concurso público ou lei de efetivação.

O Ministério Público de Contas (Parecer 92/24 – peça 23), acompanhando a manifestação da unidade técnica, destacou que a Súmula n.º 05-TC teve como objetivo convalidar as admissões ocorridas antes de 2000, assim como aquelas mencionadas no art. 70 da Lei estadual n.º 10.219/92, para fins de registro na Corte de Contas. É importante ressaltar que essa norma não aborda o regime previdenciário ao qual o servidor deve estar vinculado.

A Lei estadual 10.219/92 é considerada uma “lei de efetivação”, o que significa que os servidores beneficiados possuem estabilidade excepcional, embora não tenham efetividade. A Instrução da CGM complementou essa análise, mencionando que a referida lei foi integralmente revogada pela lei 12.556/99 e foi objeto da ADI 1695-2, na qual o Supremo Tribunal Federal, em março de 2004, interpretou que a norma do art. 70 se aplica aos servidores do regime celetista, exceto nos casos que exigem a efetividade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Dessa forma, concluiu que, mesmo com o registro de admissão garantido pela Súmula nº 05-TC, os servidores que ingressaram no serviço público antes da Constituição de 1988 sem concurso público ou que não estejam amparados por “lei de efetivação”, não poderão se vincular ao Regime Próprio de Previdência Social para fins de aposentadoria. Essa posição é reforçada pelo Parecer nº 39/23-PGC, que afirma que servidores que não passaram por concurso público têm direito à aposentadoria apenas pelo Regime Geral de Previdência Social, conforme o Tema nº 1.157 do STF.

Além disso, acrescentou que o item "d" do Prejulgado nº 28 estabelece que, em relação aos servidores efetivados e aqueles que tiveram seus empregos transformados em cargos públicos, as migrações de regime realizadas após a Constituição de 1988 são aceitas para fins de regras de ingresso, desde que realizadas até as datas limites estabelecidas por cada uma das Emendas 20/98, 41/2003, 47/2005 e 70/2012.

Dada a importância do tema e suas implicações no âmbito do Poder Judiciário, antes do julgamento do caso, o Relator entendeu necessária a intimação do Tribunal de Justiça, permitindo que, se desejasse, se manifestasse sobre a questão no prazo de 15 dias (peça 24). Todavia, o prazo expirou sem manifestação (peça 28).

Atendendo à sugestão da Coordenadoria-Geral de Fiscalização, o Relator encaminhou os autos à Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão, a qual, por meio da Instrução 11784/24 (peça 31) assegurou que o esclarecimento solicitado na consulta é claro e específico: se os servidores estabilizados, conforme o art. 19 do ADCT, têm direito à aposentadoria no Regime Próprio de Previdência Social. O entendimento é baseado na tese fixada no Tema de repercussão geral nº 1157, do STF, que, ao julgar o Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.306.505, decidiu que é proibido o reenquadramento de servidores admitidos sem concurso público antes da Constituição de 1988, mesmo que beneficiados pela estabilidade do art. 19 do ADCT, pois essa regra não garante efetividade, conforme o art. 37, II, da Constituição.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Destacou que, em 12/06/2023, a tese relacionada ao Tema 1254 foi fixada no julgamento do RE 1.426.306, estabelecendo que somente os servidores públicos civis com cargo efetivo são vinculados ao RPPS, excluindo os estáveis do art. 19 do ADCT e outros servidores não concursados.

A primeira tese (Tema 1157) tratou da carreira de servidores admitidos sem concurso antes da Constituição, enquanto a segunda (Tema 1254) discutiu a possibilidade de vinculação ao RPPS. As manifestações da Coordenadoria de Gestão Municipal e do Ministério Público de Contas não abordaram o Tema 1254, pois este não existia nas primeiras consultas.

A resposta a essa consulta deve considerar o Tema 1254, pois o Tribunal de Contas não está restrito aos argumentos apresentados na consulta. O foco é saber se agentes públicos não concursados podem se vincular ao RPPS, e a resposta é negativa, conforme a legislação e o entendimento do STF.

O pedido refere-se à vinculação de agentes públicos contratados antes da Constituição, sem concurso, ao RPPS. A questão central é a ausência de concurso público e a vinculação ao RPPS, sendo a referência ao período anterior à Constituição um elemento adicional.

A previdência é um reflexo do que foi discutido nos temas 1157 e 1254. Não se pode ignorar a tese do Tema 1254 ao analisar a questão previdenciária relacionada ao Tema 1157. A conclusão é que agentes públicos não concursados não podem ser vinculados ao RPPS, independentemente de terem ingressado antes ou depois da Constituição ou de serem beneficiados pelo art. 19 do ADCT.

A Súmula 5 resultou do Acórdão nº 1411/06, que buscou uniformizar o tratamento das aposentadorias de agentes públicos com vínculos celetistas transformados em cargos públicos. O Acórdão discutiu a possibilidade de aposentadoria de servidores admitidos temporariamente, que tiveram seus contratos transformados em cargos por meio da Lei/PR 10.219/1992. A jurisprudência do Tribunal apresentou contradições em decisões anteriores.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A análise de legalidade das aposentadorias deve considerar se o ingresso no cargo ocorreu via concurso público. Assim, as admissões anteriores a 2000 são legais para fins de registro, desde que a entrada no cargo tenha ocorrido por concurso público. Com isso, concluiu pela desnecessidade de revisão da Súmula nº 5.

A decisão do STF excluiu do RPPS servidores não concursados, mas a aplicação dessa tese não deve causar ônus excessivos aos envolvidos. A modulação dos efeitos foi realizada para preservar a boa-fé e a segurança jurídica, garantindo que as aposentadorias e pensões já concedidas ou com requisitos cumpridos até a data de publicação da ata de julgamento (17/06/2024) não sejam afetadas.

Dessa forma, opinou que somente os servidores públicos civis com cargo efetivo estão vinculados ao RPPS, excluindo os estáveis do art. 19 do ADCT e os demais servidores admitidos sem concurso, ressaltando as aposentadorias e pensões já concedidas ou com requisitos atendidos até 17/06/2024.

O feito foi novamente remetido ao Ministério Público de Contas, que emitiu o Parecer 252/24 (peça 34) assegurando que se observa que a Súmula nº 05 surgiu da análise de casos de professores estaduais admitidos temporariamente com vínculo celetista, cujos vínculos foram transformados em permanentes pela Lei Estadual nº 10.219/1992. Assim, a orientação da súmula tratou da relação funcional dos servidores, não do vínculo previdenciário, o que indica que a discussão atual não requer mudanças na Súmula.

Afirmou haver consenso entre as manifestações do Órgão Ministerial e das unidades técnicas quanto à impossibilidade de concessão de aposentadoria pelo RPPS a servidores que não passaram por concurso público. Além disso, foi editado o Tema nº 1254 pelo STF, que estabelece que apenas servidores públicos civis com cargo efetivo podem permanecer vinculados ao RPPS, excluindo os estáveis do art. 19 do ADCT e os não concursados. Portanto, a resposta ao questionamento deve ser negativa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O STF também revisou a redação do Tema nº 1254, estabelecendo modulação temporal para garantir segurança jurídica e respeitar situações consolidadas. A publicação da ata de julgamento ocorreu em 17/06/2024, data que deve ser utilizada como parâmetro para a aplicação da tese.

O *Parquet* não vê impedimentos para que o Tribunal siga a decisão do STF, respeitando a modulação temporal fixada. É essencial que a modulação de efeitos do Tema nº 1254 seja compatível com o princípio de que o direito à aposentadoria com base nas Emendas Constitucionais se aplica somente a servidores efetivos admitidos por concurso público.

Portanto, a interpretação do Tema nº 1254 deve permitir que aposentadorias e pensões de servidores estabilizados ou admitidos sem concurso sejam concedidas pelos RPPS, caso os requisitos para inativação sejam atendidos até 17/06/2024, com base nas regras permanentes das Emendas Constitucionais.

Ressaltou que o STF, na ADI 1695, decidiu que servidores oriundos do regime celetista, mesmo estáveis, não se equiparam aos efetivos em relação aos efeitos legais dependentes da efetividade. Assim, duas condições devem ser atendidas para que estabilizados e admitidos sem concurso possam se aposentar vinculados ao RPPS: (I) ter preenchido os requisitos para inativação até 17/06/2024; e (II) ser aposentados com base nas regras permanentes das Emendas Constitucionais pertinentes, conforme a data em que cumpriram os requisitos. Com isso, propôs resposta da seguinte forma:

(a) Servidores que não se submeteram a concurso público não têm direito à aposentadoria pelo RPPS, devendo o Município inscrevê-los no Regime Geral de Previdência Social;

(b) Estão excepcionados dessa vedação os estabilizados do art. 19 do ADCT e demais servidores admitidos sem concurso, desde que:

(b.1) tenham preenchido os requisitos para inativação até 17/06/2024;

(b.2) sejam aposentados com base nas regras permanentes das Emendas Constitucionais, conforme a data em que atenderam aos requisitos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(c) Exceto se houver lei municipal em contrário, o tempo de serviço sob vínculo CLT com a administração municipal não é considerado para concessão de direitos do regime estatutário, conforme decidido pelo STF na ADI 1695.

Na peça 37, o Tribunal de Justiça apresentou Memoriais pontuando, em apertada síntese:

1. Servidores Estabilizados no Tribunal de Justiça

Atualmente, o Tribunal possui 98 servidores estabilizados que passaram por transformações de vínculos de emprego público para cargos efetivos, com a mudança de recolhimento previdenciário do RGPS para o RPPS, em decorrência da Lei Estadual nº 20.219/1992. Esses servidores mantiveram suas contribuições ao RPPS, sendo que o com menor tempo de contribuição possui 31 anos de recolhimento ininterrupto.

2. Exceção para Servidores Estabilizados

O Ministério Público de Contas manifestou-se a favor da possibilidade de exceção para servidores estabilizados vinculados ao RGPS, desde que haja uma lei de efetivação. Essa norma permitiria que servidores que ocupam cargos efetivos por leis de efetivação sejam incluídos no RPPS. O entendimento é de que as migrações de regime realizadas após a Constituição de 1988 são aceitas se ocorrerem, mediante lei, dentro dos prazos das Emendas 20/98, 41/2003, 47/2005 e 70/2012.

3. Legislação de Efetivação

No Paraná, os servidores estabilizados foram regulados pela Lei Estadual nº 10.219/1992, que transformou seus vínculos em cargos públicos. As Resoluções nº 01 e nº 03 de 1993 do Tribunal de Justiça garantiram que esses servidores se tornassem contribuintes obrigatórios do RPPS.

4. Tema nº 1254 do STF

O julgado no RE nº 1.426.306 (Tema 1254) do STF tratou da situação de uma servidora estabilizada que pleiteou a transposição para o RPPS. No entanto, a situação no Paraná é diferente, pois não existe uma lei que vincule esses servidores ao RGPS.

5. Omissão na Lei Complementar nº 233/2021



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A nova Lei Complementar não menciona os servidores estabilizados, o que gera incerteza sobre seu status no RPPS. A legislação anterior, que estabelecia a obrigatoriedade de inscrição no RPPS, foi revogada, mas os servidores estabilizados não perderam sua condição de segurados.

6. Limbo Previdenciário

Os estabilizados e antigos celetistas não se enquadram como segurados obrigatórios do RGPS. A exclusão do RPPS os deixaria em um limbo previdenciário, prejudicando-os após anos de contribuição.

7. Princípios de Segurança Jurídica e Boa-fé

O Tribunal de Contas de Pernambuco reconheceu a boa-fé e a segurança jurídica ao convalidar aposentadorias de servidores estabilizados, defendendo que a administração pública não pode prejudicar servidores devido a falhas administrativas.

8. Jurisprudência Favorável

Diversos tribunais têm mantido o vínculo de estabilizados ao RPPS, assegurando aposentadorias com base em contribuições longas e a proteção da boa-fé.

9. Proposta de Resposta à Consulta

O Tribunal de Justiça requer que se conclua que as leis de efetivação estão vigentes para os servidores estabilizados, permitindo sua manutenção no RPPS. Caso contrário, solicita que se faça um "distinguishing" em relação ao Tema nº 1.254, propondo um regime de transição que permita a aposentadoria aos servidores estabilizados que tenham contribuído por pelo menos 30 anos.

Conclusão

O Tribunal de Justiça busca garantir que os servidores estabilizados e antigos celetistas que contribuíram por longos períodos ao RPPS mantenham seus direitos, em respeito aos princípios da segurança jurídica e da boa-fé.

Após manifestação do Ministério Público de Contas (Parecer 369/24 – peça 39) e, considerando que o pedido de ampliação da consulta pelo Tribunal de Justiça atende aos requisitos do Regimento Interno, o relator admitiu (peça 42) a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ampliação do objeto. Logo, a resposta da Corte deverá abranger todos os quesitos apresentados.

A Coordenadoria de Atos de Pessoal (Instrução 414/25 – peça 46) salientou que, com a admissibilidade da consulta formulada pelo Tribunal de Justiça, foram apresentadas questões específicas pelos consulentes. A Caixa de Aposentadorias e Pensões dos Servidores Públicos Municipais de Cianorte questionou se era possível conceder aposentadoria pelo Regime Próprio de Previdência Social a servidor contratado antes da Constituição de 1988 que não tivesse se submetido a concurso público. O Tribunal de Justiça, por sua vez, questionou se servidores estabilizados que adquiriram direitos até a publicação do acórdão do Tema 1254 poderiam se aposentar pelo RPPS e como deveria ocorrer a aposentadoria de estabilizados que não tivessem esses direitos.

As questões tratavam, de forma resumida, do regime previdenciário aplicável aos servidores que haviam alcançado a estabilidade excepcional conforme o art. 19 do ADCT. Destacou a importância de lembrar que, a partir da Emenda 20, de 15 de dezembro de 1998, o regime previdenciário para servidores ocupantes de cargos públicos passou a ser, por direito, contributivo, o que diferia do que ocorria anteriormente com os vinculados ao Regime Geral da Previdência Social. Dessa forma, a aposentadoria tornou-se um benefício de natureza previdenciária também para servidores estatutários, obrigando o novo regime a partir da Emenda Constitucional 41, de 19 de dezembro de 2003.

A Reforma Administrativa da EC 19/98 havia modificado o art. 39 da Constituição, eliminando a obrigatoriedade de regime jurídico único, permitindo a contratação de servidores pelo regime da CLT. Essa mudança, acompanhada de uma liminar que reinstaurou a regra do regime jurídico único até que a ação direta de inconstitucionalidade fosse decidida, resultou em interpretações administrativas e judiciais variadas sobre o regime previdenciário dos estabilizados pelo art. 19 do ADCT.

Importante ressaltar que o art. 24 do ADCT indicava que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deveriam editar leis que estabelecessem critérios para a compatibilização de seus quadros de pessoal. No entanto, essa



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

compatibilização não ocorreu como previsto, gerando diferentes entendimentos doutrinários e decisões administrativas.

Um caso histórico foi mencionado, em que divergências interpretativas entre o Ministério de Assistência e Previdência Social e o Ministério do Planejamento foram discutidas em um parecer do Advogado-Geral da União. O parecer destacou que a titularidade do cargo, mesmo que não estável, conferia ao servidor o direito ao regime próprio de previdência social.

Após o julgamento do Tema 1254, restaram dúvidas sobre o regime previdenciário aplicável aos alcançados pelo art. 19 do ADCT. As orientações do Ministério da Previdência indicaram que os estabilizados deveriam permanecer no RPPS sem limitações, em conformidade com a recomendação da AGU.

Em resposta à consulta do Ministério da Previdência, foi esclarecido que o Tema 1254 tem efeito vinculante apenas para os órgãos do Poder Judiciário, devendo as decisões respeitar a modulação de efeitos que preserva as aposentadorias e pensões já concedidas.

Por fim, concluiu que a possibilidade de extensão dos efeitos do Tema 1254 poderia ser garantida por meio de decisão judicial que assegurasse a manutenção no RPPS das aposentadorias e pensões já concedidas ou com requisitos satisfeitos antes do marco temporal definido.

Respondeu às indagações da seguinte forma:

a) Pela Caixa de Aposentadorias e Pensões dos Servidores Públicos Municipais de Cianorte (CAPSECI):

a.1) É possível a concessão de aposentadoria pelo Regime Próprio de Previdência Social de servidor contratado antes da Constituição de 1988 sem que este tenha se submetido a concurso público em algum momento?

Ressalva-se que a consulta não noticia se o servidor foi estabilizado e qual regime jurídico funcional e previdenciário está sujeito. Tampouco houve informações acerca das contribuições previdenciárias.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Desse modo, a pergunta pode ser respondida nos termos do Tema 1254 do STF: **“Somente os servidores públicos civis detentores de cargo efetivo (art. 40, CF, na redação dada pela EC 20/98) são vinculados ao regime próprio de previdência social, a excluir os estáveis nos termos do art. 19 do ADCT e os demais servidores admitidos sem concurso público, ressalvadas as aposentadorias e pensões já concedidas ou com requisitos já satisfeitos até a data da publicação da ata de julgamento destes embargos declaratórios.”** (Até 17 de junho de 2024).

b) Pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná:

b.1) Conforme a decisão, servidores estabilizados que adquiriram direito adquirido até a data de publicação do acórdão do Tema 1254, poderão se aposentar pelo RPPS, não sendo atingidos pelos efeitos da decisão?

Sim, conforme Tese 1254 do STF.

b.2) Conforme a decisão, servidores estabilizados que não tenham direito adquirido até a data de publicação do acórdão do Tema 1254, não poderão se aposentar pelo RPPS, devendo se aposentar pelo RGPS? Como isso deverá ocorrer na prática?

Sim, em princípio, servidores estabilizados que não tenham direito adquirido até a data de publicação do acórdão do Tema 1254 não poderão se aposentar pelo RPPS.

Eventualmente, não havendo o atendimento dos requisitos para a concessão do benefício pelo RPPS, o ente deve proceder de acordo com as orientações do Ministério da Previdência Social.

b.3.) Conforme a decisão, estabilizados que possuam aprovação mediante teste seletivo e que não tenham *adquiridos* nos termos acima, como devem ser analisados?

Idem resposta anterior.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Dessa forma, levando em consideração os efeitos que a interpretação do Tribunal poderá ter sobre a consulta e a variedade de processos de inativação que envolvem relações jurídicas complexas, opinou que, para o exercício da competência estabelecida no inciso III do art. 71 da Constituição Federal, o Tribunal deve observar a modulação dos efeitos da tese, respeitando os princípios da segurança jurídica e da boa-fé. Isso é especialmente relevante para os casos em que servidores contribuíram para o RPPS com base em leis locais que os incluíram como contribuintes do regime.

Em sua derradeira manifestação, o Ministério Público de Contas (Parecer 72/25 – PGC – peça 47) abordou a efetivação de servidores públicos e a legislação pertinente, com foco nas leis que impactaram o quadro de servidores do Tribunal de Justiça. Considerou desnecessária nova manifestação sobre os questionamentos do TJPR, permitindo que os quesitos complementares fossem discutidos imediatamente. Contudo, antes de examinar esses quesitos, destacou decisões do Supremo Tribunal Federal que trataram da constitucionalidade e dos direitos dos servidores em relação ao concurso público e à estabilidade.

Os julgados mencionados esclareceram que a transformação de servidores celetistas não concursados em estatutários era incompatível com a exigência de concurso público, exceto para aqueles que possuíam estabilidade excepcional. Além disso, a estabilidade prevista no artigo 19 do ADCT não conferiu aos servidores não concursados os mesmos direitos dos efetivos, especialmente no que diz respeito ao regime próprio de previdência social.

Mencionou diversas Ações Diretas de Inconstitucionalidade que reforçaram a ideia de que apenas os servidores públicos titulares de cargos efetivos, aqueles que passaram por concurso, tinham direito ao regime próprio de previdência social. Os servidores estabilizados pelo artigo 19 do ADCT tinham o direito de permanecer no cargo, mas não gozavam dos benefícios típicos dos efetivos, como participação em planos de carreira e contagem de tempo de serviço para progressão funcional.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Além disso, abordou as implicações para os servidores que não se submeteram a concurso público, afirmando que deveriam ser inscritos no Regime Geral. Exceções foram admitidas para aqueles que preencheram requisitos de inativação até uma data específica e para aqueles efetivados por leis anteriores à Emenda Constitucional nº 19/98, que regulamentou a transformação de empregos públicos em cargos efetivos.

O *Parquet* também reafirmou que o tempo de serviço sob o regime da CLT não deveria ser considerado para a concessão de direitos típicos do regime estatutário, exceto em casos específicos de aposentadoria. Ao final, estabeleceu diretrizes para a análise dos atos de aposentadoria, enfatizando a importância de verificar a data e o regime de admissão dos servidores, assim como a necessidade de seguir as legislações pertinentes e as decisões do STF. Assim, com base em diversos dispositivos legais e decisões do Supremo Tribunal Federal opinou no seguinte sentido

(a) os servidores que não tenham se submetido em algum momento a concurso público, de prova e títulos, nos moldes preconizados no artigo 37, inciso II, da Constituição Federal, não fazem jus à aposentadoria concedida por meio do Regime Próprio de Previdência Social, cabendo à Administração Pública municipal ou estadual promover a respectiva inscrição do segurado no Regime Geral de Previdência Social, nos termos da legislação própria;

(b) estão excepcionados desta vedação os estabilizados nos termos do art. 19 do ADCT, antigos celetistas e demais servidores admitidos sem concurso público, desde que:

(b.1.) tenham preenchidos os requisitos para inativação até 17/06/2024, conforme ressalva constante da parte final do Tema nº 1254 do Supremo Tribunal Federal;

(b.2.) sejam aposentados com fundamento nas regras permanentes instituídas nas Emendas Constitucionais nº 20/1998, nº 41/2003, nº 47/2005, nº 70/2012 e nº 103/2019, a depender da data em que perfizeram os requisitos exigidos em respectivas normas para atingir o direito à inativação; ou



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(b.3) tenham sido efetivados por leis editadas antes do advento da EC nº 19/98, autorizando expressamente a transformação de empregos públicos em cargos efetivos, em observância à então obrigatória instituição do Regime Jurídico Único-RJU.

(c) salvo havendo lei municipal expressa dispondo de forma diversa, o tempo de serviço correspondente a vínculos CLT com a administração municipal não pode ser considerado para fins da concessão de direitos típicos do regime estatutário (STF, ADI 1695).

Em resposta à manifestação do Tribunal de Justiça, considerando a decisão proferida pelo STF no julgamento da ADI 1695-PR, propôs que *no que se refere aos efeitos legais que dependem de efetividade, há que se observar que o tempo celetista não pode ser considerado para fins de adicionais por tempo de serviço e de concessão de licença especial, e por consequência, restou vedada a consideração deste tempo para averbações de serviço ficto anteriores a 15/12/1998; ressalvadas as hipóteses em que se verificou a submissão ao concurso de efetivação, de que versou o § 1º, do artigo 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.*

Sugeriu ainda diretrizes para a análise automatizada dos atos de aposentadoria e pensões, destacando a importância de coletar informações específicas para assegurar a conformidade legal. As diretrizes incluem:

1. **Data e Regime de Admissão:** Identificar se o servidor foi admitido sob o regime CLT ou estatutário.
2. **Edital de Contratação:** Registrar o número e a data do edital que originou a contratação.
3. **Transição de Regime:** Se o servidor foi contratado sob o regime CLT, esclarecer como ocorreu a passagem para o regime estatutário, detalhando:
 - Se foi através de novo concurso, mencionando o edital e a data de posse.
 - Se foi por concurso interno de efetivação, conforme o artigo 19, § 1º, do ADCT, também especificando edital e data de posse.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- Se foi por lei de efetivação, indicando a data de publicação da lei, tanto antes quanto depois da Emenda Constitucional nº 19/98.
- Se foi por ato administrativo de enquadramento, informando o número e a data da publicação do ato, e a data em que o servidor cumpriu os requisitos para aposentadoria, considerando que as regras de transição não são aplicáveis.

Destacou, por fim, a situação de servidores que não foram admitidos em cargos efetivos por meio de concurso público, conforme estabelece o artigo 37, II, da Constituição Federal de 1988. Esses servidores foram indevidamente vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social, o que contraria as normas do artigo 33 da Emenda Constitucional nº 19/1998, da Lei Federal nº 9.717/1998 e do artigo 40 da CF, na versão dada pela Emenda Constitucional nº 20/1998.

Salientou que a data limite para que esses servidores cumpram os requisitos para inativação, conforme as regras permanentes das Emendas Constitucionais nº 20/1998, nº 41/2003, nº 47/2005, nº 70/2012 e nº 103/2019, é 17 de junho de 2024. Essa data corresponde à publicação da ata de julgamento dos Embargos de Declaração relacionados ao Recurso Extraordinário RE 1.426.306. A partir dessa data, todos os servidores não concursados em atividade, que não tenham cumprido os requisitos de inativação, devem ser obrigatoriamente vinculados ao Regime Geral de Previdência Social.

Fundamentação

Diante dos aditamentos realizados, passamos a ter os seguintes questionamentos e pedidos:

Caixa de Aposentadorias e Pensões dos Servidores Públicos Municipais de Cianorte – CAPSECI

É possível a concessão de aposentadoria pelo Regime Próprio de Previdência Social de servidor contratado antes da Constituição de 1988 sem que este tenha se submetido a concurso público em algum momento?



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Caixa de Assistência e Aposentadoria e Pensões dos Servidores Municipais de Londrina – CAAPSMML

a) Conforme a decisão, servidores estabilizados que adquiriram direito adquirido até a data de publicação do acórdão do Tema 1254, poderão se aposentar pelo RPPS, não sendo atingidos pelos efeitos da decisão?

b) Conforme a decisão, servidores estabilizados que não tenham direito adquirido até a data de publicação do acórdão do Tema 1254, não poderão se aposentar pelo RPPS, devendo se aposentar pelo RGPS? Como isso deverá ocorrer na prática?

c) Conforme a decisão, estabilizados que possuam aprovação mediante teste seletivo e que não tenham adquiridos nos termos acima, como devem ser analisados?

Tribunal de Justiça do Paraná

11. Pedidos:

Com fundamento em todas as razões de fato e de direito apresentadas nessa manifestação, requer-se seja recebida essa manifestação e seus anexos e no mérito:

a. que a resposta à Consulta nº 352090/2022 conclua estarem vigentes leis de efetivação aos servidores estabilizados e antigos e celetistas, mantendo-os no regime próprio de previdência social, nos termos dos fundamentos apresentados nos Itens nº 1 e 2 desta peça;

b. caso não se admita a conclusão acima, que se realize o *distinguishing* em relação ao Tema nº 1.245/STF para, com amparo nos princípios, disposições da LINDB e demais substratos jurídicos referidos nos Itens nº 3 a 11 desta peça, estabelecer-se a seguinte modulação ou regime de transição na resposta à Consulta nº 352090/2022:

Aos servidores estabilizados e antigos celetistas que já detenham, no mínimo, 30 (trinta) anos de contribuição obrigatória vertida ao Regime Próprio de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Previdência Social, sem que tenha havido objeção por parte dos órgãos integrantes do sistema previdenciário do Estado do Paraná, possam manter os recolhimentos e, ao final, seja-lhes assegurada a possibilidade de aposentadoria pelo aludido regime, cumpridos os demais pressupostos constitucionais.

Preliminar de Revisão da Súmula nº 05 deste Tribunal

Conforme destacado na instrução processual, a necessidade de revisão da Súmula 5 não se justifica, uma vez que foi elaborada com o intuito de garantir a segurança jurídica e a proteção dos direitos dos servidores admitidos antes de 2000, cujas situações não foram analisadas e registradas tempestivamente. A interpretação da súmula já considera a distinção entre a legalidade das admissões e a natureza do vínculo previdenciário, assegurando que a regularização das admissões não implica automaticamente na concessão de aposentadorias pelo Regime Próprio de Previdência Social. Portanto, a manutenção da Súmula nº 5 é fundamental para garantir a estabilidade das relações jurídicas e evitar a insegurança que poderia advir de uma revisão desnecessária, que poderia prejudicar servidores que agiram de boa-fé ao longo de suas carreiras.

Mérito

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Tema nº 1157¹, deixou claro que apenas os servidores que passaram por concurso público são considerados efetivos. Essa diferenciação é fundamental para a aplicação das normas previdenciárias. A Constituição Federal, em seu artigo 37, inciso II², estabelece a

¹ Tese:

É vedado o reenquadramento, em novo Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração, de servidor admitido sem concurso público antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, mesmo que beneficiado pela estabilidade excepcional do artigo 19 do ADCT, haja vista que esta regra transitória não prevê o direito à efetividade, nos termos do artigo 37, II, da Constituição Federal e decisão proferida na ADI 3609 (Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe. 30/10/2014). Ata de julgamento publicada em 31/03/2022 e Acórdão publicado em 04/04/2022.

² 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: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

(...)

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; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

obrigatoriedade da realização de concurso público para a admissão de servidores, o que implica que aqueles que não passaram pelo processo seletivo não possuem a condição de efetivos.

A estabilidade conferida pelo artigo 19³ do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias a servidores contratados antes da Constituição de 1988 não altera sua condição de efetividade. Esses servidores, mesmo estabilizados, não podem ser considerados efetivos, uma vez que lhes falta o requisito de aprovação em concurso público.

Em decisões anteriores, o STF reafirmou que a estabilidade excepcional, prevista no artigo 19 do ADCT, não confere aos servidores não concursados os mesmos direitos que os efetivos, especialmente no que tange à aposentadoria. O julgamento da ADI 3609, publicada em 30/10/2014, consolidou a inconstitucionalidade de disposições que buscavam efetivar servidores não concursados, reforçando a necessidade de concurso público como requisito essencial para a aquisição do status de efetivo.

Desde então, o tema foi pacificado.

Por oportuno, saliente-se que a Lei nº 9.717/1998, que dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal, estabelece que o RPPS se destina *exclusivamente* aos servidores públicos efetivos⁴. Portanto, qualquer servidor que não tenha se submetido a concurso público não pode ser

³ Art. 19. Os servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta, autárquica e das fundações públicas, em exercício na data da promulgação da Constituição, há pelo menos cinco anos continuados, e que não tenham sido admitidos na forma regulada no art. 37, da Constituição, são considerados estáveis no serviço público.

§ 1º O tempo de serviço dos servidores referidos neste artigo será contado como título quando se submeterem a concurso para fins de efetivação, na forma da lei.

§ 2º O disposto neste artigo não se aplica aos ocupantes de cargos, funções e empregos de confiança ou em comissão, nem aos que a lei declare de livre exoneração, cujo tempo de serviço não será computado para os fins do "caput" deste artigo, exceto se se tratar de servidor.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica aos professores de nível superior, nos termos da lei.

⁴ Art. 1º Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios:

(...)

V - cobertura exclusiva a servidores públicos titulares de cargos efetivos e a militares, e a seus respectivos dependentes, de cada ente estatal, vedado o pagamento de benefícios, mediante convênios ou consórcios entre Estados, entre Estados e Municípios e entre Municípios;

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

filiado a esse regime. O inciso V do artigo 1º da referida lei é categórico ao afirmar que a filiação ao RPPS é permitida apenas para servidores efetivos, excluindo, assim, os servidores admitidos sem concurso.

Mais recentemente, o Supremo Tribunal Federal enfrentou o Tema 1254 relativo ao regime previdenciário dos servidores estabilizados pelo art. 19 do ADCT e, acolhendo parcialmente os embargos de declaração do INSS para modular os efeitos da decisão, acrescentou esclarecimentos na parte final à tese de julgamento proferindo-a nos seguintes termos:

Tese: Somente os servidores públicos civis detentores de cargo efetivo (art. 40, CF, na redação dada pela EC 20/98) são vinculados ao regime próprio de previdência social, a excluir os estáveis nos termos do art. 19 do ADCT e os demais servidores admitidos sem concurso público, ressalvadas as aposentadorias e pensões já concedidas ou com requisitos já satisfeitos até a data da publicação da ata de julgamento destes embargos declaratórios.

Ressalte-se que a ata de julgamento foi publicada em 17/06/2024.

Pontos Principais da decisão:

1. **Servidores Públicos Civis:** O STF esclareceu que somente os servidores públicos civis que ocupam cargo efetivo são vinculados ao regime próprio de previdência social. Isso significa que servidores temporários, comissionados ou aqueles que não passaram por concurso público não estão automaticamente incluídos nesse regime.

2. **Exceções:** A decisão também ressalva que os servidores estáveis, conforme o artigo 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e aqueles que foram admitidos sem concurso público não estão vinculados ao regime previdenciário, a menos que já tenham adquirido direitos de aposentadoria ou pensão até a data da publicação da ata de julgamento dos embargos declaratórios, ou seja 17/06/2024.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3. **Aposentadorias e Pensões:** A decisão garante a proteção aos direitos já adquiridos, portanto, aposentadorias e pensões que já foram concedidas ou cujos requisitos já estavam satisfeitos até a data da publicação da ata de julgamento não são afetadas pela nova interpretação.

E é a partir dessas premissas que devemos analisar as indagações trazidas.

A análise dos pareceres jurídicos e das instruções apresentadas pelas unidades técnicas e pelo Ministério Público de Contas evidencia que a jurisprudência é pacífica no sentido de que apenas os servidores efetivos, aqueles que se submeteram a concurso público, têm direito ao RPPS. Os servidores estabilizados, conforme o artigo 19 do ADCT, não adquirem a condição de efetivos apenas pela estabilidade, o que limita sua filiação ao RPPS.

Dessa forma, compreendo que a mais recente manifestação do *Parquet* de Contas responde com clareza às indagações propostas, motivo pelo qual adoto as proposições e respondo a consulta nos seguintes termos:

(a) os servidores que não tenham se submetido em algum momento a concurso público, de prova e títulos, nos moldes preconizados no artigo 37, inciso II, da Constituição Federal, não fazem jus à aposentadoria concedida por meio do Regime Próprio de Previdência Social, cabendo à Administração Pública municipal ou estadual promover a respectiva inscrição do segurado no Regime Geral de Previdência Social, nos termos da legislação própria;

(b) estão excepcionados desta vedação os estabilizados nos termos do art. 19 do ADCT, antigos celetistas e demais servidores admitidos sem concurso público, desde que:

(b.1.) tenham preenchidos os requisitos para inativação até 17/06/2024, conforme ressalva constante da parte final do Tema nº 1254 do Supremo Tribunal Federal;

(b.2.) sejam aposentados com fundamento nas regras permanentes instituídas nas Emendas Constitucionais nº 20/1998, nº 41/2003, nº 47/2005, nº



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

70/2012 e nº 103/2019, a depender da data em que perfizeram os requisitos exigidos em respectivas normas para atingir o direito à inativação; ou

(b.3) tenham sido efetivados por leis editadas antes do advento da EC nº 19/98, autorizando expressamente a transformação de empregos públicos em cargos efetivos, em observância à então obrigatória instituição do Regime Jurídico Único-RJU.

c) salvo havendo lei municipal expressa dispendo de forma diversa, o tempo de serviço correspondente a vínculos CLT com a administração municipal não pode ser considerado para fins da concessão de direitos típicos do regime estatutário (STF, ADI 1695).

Diretrizes para análise automatizada de atos

Diante da solicitação da Coordenadoria-Geral de Fiscalização para o retorno dos autos após o julgamento, com o intuito de aferir a necessidade de eventuais alterações nos critérios utilizados nas fiscalizações e nos sistemas, proponho a devolução do feito para que, com base nas diretrizes expostas pelo Ministério Público de Contas (fl. 30 – peça 47), acrescidas de outras a serem avaliadas pela Administração da Casa com o suporte das unidades correspondentes, possam promover a atualização do sistema de análise de dados. Essa atualização deve contemplar os casos definidos pelo tema 1254 do STF, assegurando que os critérios e informações sejam adequadamente refletidos nas ferramentas de fiscalização.

Da solicitação de utilização da técnica de *distinguishing*

A consulta oferece respostas em linhas gerais para a maioria dos casos, mas reconhece-se que existem situações pontuais e ultra específicas que não se enquadram nesses parâmetros. Para esses casos excepcionais, será necessária uma avaliação casuística, utilizando-se da técnica do '*distinguishing*'. Ao identificar as particularidades do caso que o tornam distinto de situações anteriores que poderiam parecer semelhantes à primeira vista, este Tribunal poderá valer-se



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

dessa técnica, justificando suas decisões e esclarecendo os motivos pelos quais uma regra ou princípio jurídico aplicável em um caso anterior não se aplica da mesma forma no caso atual, flexibilizando e adaptando, assim, o direito e permitindo que a jurisprudência evolua à medida que novas situações e contextos emergem.

Em face de todo o exposto, voto por:

- Adotar as proposições feitas pelo Ministério Público de Contas e responder à consulta nos seguintes termos:

(a) Os servidores que não tenham se submetido, em qualquer momento, a concurso público de provas ou de provas e títulos, nos moldes preconizados no artigo 37, inciso II, da Constituição Federal, não fazem jus à aposentadoria concedida pelo Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), devendo a Administração Pública municipal ou estadual promover a inscrição desses segurados no Regime Geral de Previdência Social (RGPS), conforme a legislação aplicável.

(b) Excepcionalmente, a vedação do item (a) não se aplica:

(b.1) aos servidores admitidos sem concurso público que tenham preenchido os requisitos para a aposentadoria até 17/06/2024, nos termos da ressalva final do Tema 1254 do STF, e cuja aposentadoria tenha se dado com fundamento nas regras permanentes estabelecidas pelas Emendas Constitucionais nº 20/1998, nº 41/2003, nº 47/2005, nº 70/2012 e nº 103/2019, conforme a data de preenchimento dos requisitos;

OU

(b.2) aos servidores que tenham sido efetivados por leis editadas antes da EC nº 19/1998, que tenham autorizado expressamente a transformação de empregos públicos em cargos efetivos, em observância à obrigatoriedade, então vigente, de instituição do Regime Jurídico Único (RJU).

(c) Salvo disposição expressa em lei municipal em sentido diverso, o tempo de serviço prestado sob o regime da CLT com a administração municipal não pode ser computado para a concessão de direitos típicos do regime estatutário, conforme entendimento do STF na ADI 1695.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- Após o trânsito em julgado da decisão, remetam-se os autos à:
- Escola de Gestão Pública para os competentes registros, nos termos do art. 175-D do Regimento Interno;
- Coordenadoria-Geral de Fiscalização para promoção das alterações dos critérios utilizados nas fiscalizações e nos sistemas, conforme diretrizes expostas pelo Ministério Público de Contas (fl. 30 – peça 47), acrescidas de outras a serem avaliadas pela Administração da Casa com o suporte das unidades correspondentes;
- Diretoria de Protocolo, ficando, desde já, autorizado o encerramento dos autos, nos termos do art. 398, § 1º, e art. 168, VII, ambos do Regimento Interno.

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 FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade, em:

I – **CONHECER**, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e, no mérito, adotar as proposições feitas pelo Ministério Público de Contas e **RESPONDER** à consulta nos seguintes termos:

(a) Os servidores que não tenham se submetido, em qualquer momento, a concurso público de provas ou de provas e títulos, nos moldes preconizados no artigo 37, inciso II, da Constituição Federal, não fazem jus à aposentadoria concedida pelo Regime Próprio de Previdência Social (RPPS),



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

devendo a Administração Pública municipal ou estadual promover a inscrição desses segurados no Regime Geral de Previdência Social (RGPS), conforme a legislação aplicável;

(b) Excepcionalmente, a vedação do item (a) não se aplica:

(b.1) aos servidores admitidos sem concurso público que tenham preenchido os requisitos para a aposentadoria até 17/06/2024, nos termos da ressalva final do Tema 1254 do STF, e cuja aposentadoria tenha se dado com fundamento nas regras permanentes estabelecidas pelas Emendas Constitucionais nº 20/1998, nº 41/2003, nº 47/2005, nº 70/2012 e nº 103/2019, conforme a data de preenchimento dos requisitos;

OU

(b.2) aos servidores que tenham sido efetivados por leis editadas antes da EC nº 19/1998, que tenham autorizado expressamente a transformação de empregos públicos em cargos efetivos, em observância à obrigatoriedade, então vigente, de instituição do Regime Jurídico Único (RJU);

(c) Salvo disposição expressa em lei municipal em sentido diverso, o tempo de serviço prestado sob o regime da CLT com a administração municipal não pode ser computado para a concessão de direitos típicos do regime estatutário, conforme entendimento do STF na ADI 1695.

II – encaminhar, após o trânsito em julgado da decisão:

(i) à Escola de Gestão Pública para os competentes registros, nos termos do art. 175-D do Regimento Interno;

(ii) à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para promoção das alterações dos critérios utilizados nas fiscalizações e nos sistemas, conforme diretrizes expostas pelo Ministério Público de Contas (fl. 30 – peça 47), acrescidas de outras a serem avaliadas pela Administração da Casa com o suporte das unidades correspondentes;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(iii) à Diretoria de Protocolo, ficando, desde já, autorizado o encerramento dos autos, nos termos do art. 398, § 1º, e art. 168, VII, ambos do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 30 de abril de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 6.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente