



**INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES DO ESTADO  
RIO GRANDE DO NORTE**

Av. Jundiá, 410 – Tirol, Fone (84) 3232-2901/2902 / Fone-Fax (84) 3232-2903 – CEP:59020-120

**TEMA DE REPERCUSSÃO GERAL 1254 DO STF**  
**Exclui os servidores estabilizados pelo art. 19-ADCT/CF, de vinculação a RPPS e**  
**de enquadramento em Planos de Cargos**

**NOTA TÉCNICA**

01. Conforme se verifica das reiteradas decisões que o Supremo Tribunal Federal já vem prolatando há anos, em questões que envolvem a estabilidade funcional de que trata o artigo 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, da Constituição Federal de 1988 (como exemplo, os precedentes: ADI 498 – Decisão publicada em 09.08.96; ADI 88 – Decisão publicada em 08.09.2000; ADI 208 – Decisão publicada em 19.02.2002; ADI 100 – Decisão publicada em 01.10.2004; ADI 1350 – Decisão publicada em 01.12.2006 e ADI 289 – Decisão publicada em 16.03.2007), impossível desconhecer que a predominância da jurisprudência daquela Corte Suprema, sempre foi no sentido de que tal dispositivo **apenas assegurou estabilidade** aos servidores que até 05 (cinco) anos antes da promulgação da citada Constituição, haviam sido investidos sem concurso no serviço público, porém **não os equiparou aos servidores efetivos**, o que impediria aqueles estabilizados de serem enquadrados em planos de cargos, e de se aposentarem por RPPS, haja vista que, essa não equiparação aos efetivos, os manteriam vinculados ao RGPS, face à menção expressa no artigo 40, *caput*, da mesma Carta Constitucional, de que os RPPS destinam-se exclusivamente aos servidores detentores de cargo efetivo.

02. Entretanto, apesar dessa farta jurisprudência acima citada, somente agora, com o julgamento do RE 1426.306, foi que o STF reconheceu a existência de repercussão geral dessa matéria, editando em consequência desse reconhecimento o **Tema 1254**, que tem sido objeto de enorme polêmica e desassossego para os inúmeros servidores de todo o País beneficiados com a estabilidade assegurada pelo referido art. 19 ADCT/CF, grupo este que, aqui no Estado do RN, já se encontra **todo** enquadrado há pelo menos 15 (quinze) anos em Planos de Cargos, e **a maioria** já aposentado por este RPPS ou com os requisitos já preenchidos para essa aposentadoria, porém, igualmente aos demais servidores de situação idêntica em todo Brasil, vivem a enorme angústia decorrente da possibilidade de terem suas situações funcionais atuais revertidas, notadamente para excluí-los dos planos de cargos aos quais já estão enquadrados há anos, e também excluí-los do RPPS estando aposentados ou não, com suas migrações para o RGPS.

03. Embora para qualquer leigo seja realmente justificável a preocupação dos referidos servidores diante desse cenário delineado nos itens acima, é do conhecimento pleno de qualquer operador do direito, que a aplicação de novos regramentos, na prática, às vezes dependem de outros procedimentos que, em algumas situações, findam tornando inviável aplicar a nova regra estabelecida e, nessa linha de raciocínio, começamos dizendo que apesar de a repercussão geral pressupor, em tese, aplicação imediata e generalizada quanto à matéria nela tratada, em alguns casos essa aplicação não é tão simples assim, hipótese em que se inclui o referido Tema 1254 do STF, haja vista uma série de impactos negativos que a sua aplicação incondicional e generalizada provocaria, notadamente enormes prejuízos não somente para uma quantidade vultosa de servidores mas, também para a própria Administração pública, conforme será demonstrado adiante e, por essa razão, já podemos afirmar, antecipadamente, que aqui estamos diante de uma dessas situações típicas de aplicação generalizada **inviável**. Inclusive, não podemos perder de vista, no campo do direito processual, que o referido Tema **não determina essa sua aplicação generalizada, imediata e incondicional** mas, apenas estabelece qual o entendimento do STF sobre o assunto, isso com a finalidade peculiar do mecanismo da repercussão geral, que é viabilizar a uniformização da jurisprudência nacional, de modo que, obviamente sem excluir a análise das peculiaridades de cada caso, as Decisões dos Tribunais locais e regionais não destoem das Decisões do Supremo Tribunal Federal, o que significa dizer, que a obrigação dessa aplicação recai apenas e tão somente sobre as partes dos processos cujos julgamentos serviram de base à emissão do Tema, hipótese **que não inclui esse grupo de servidores do Estado do RN**, que não tem nos seus registros nenhuma demanda judicial nesse sentido, sequer tramitando.

04. Relativamente à primeira possibilidade de prejuízos aludida no item 03 acima, ou seja, os prejuízos que seriam causados aos servidores, cujo número elevado já é suficiente para transformar qualquer impacto negativo em drama social, o prejuízo mais drástico e mais iminente seria a perda de valor dos benefícios (aposentadoria e pensão) em função da mudança do RPPS para o RGPS, haja vista que neste último as regras de concessão e sobretudo a forma de cálculo (média aritmética das contribuições) são bem menos favoráveis do que no primeiro, perdendo também tais servidores outras vantagens conseguidas de boa-fé, como por exemplo, a integralidade e a paridade dos proventos, a reversão de quota da pensão, e outras.

05. Quanto aos prejuízos contra a Administração Pública, esses seriam não somente de ordem financeira mas também de ordem estrutural, inclusive de monta incalculável em algumas situações, sendo no âmbito das finanças por ter a Administração que desembolsar valores que em certas hipóteses sequer terão como ser apurados ou calculados, conforme demonstraremos adiante e, no âmbito estrutural, por ter a Administração que se reorganizar para comportar na sua estrutura mais um regime jurídico funcional, que seria agora para os servidores estáveis porém não efetivos, posto que no momento a estrutura comporta apenas os efetivos e estáveis e os não estáveis nem efetivos, como é o caso dos comissionados e contratados temporariamente.

06. Também não há como ignorar, que a simples aplicação generalizada do referido Tema sem observar as situações de direito adquirido de cada servidor a ser atingido, como por exemplo, quem já se encontra aposentado ou com os respectivos requisitos já preenchidos, indiscutivelmente implicará em violação a princípios constitucionais intransponíveis, notadamente os princípios da Segurança Jurídica e da Confiança na Administração Pública, além do próprio Direito Adquirido.

07. Assim, diante da real possibilidade de ocorrência dos prejuízos acima mencionados, tanto para a Administração quanto para os administrados e, considerando a grande quantidade de servidores que seriam atingidos, bem como o tempo de cerca de 30 (trinta) anos já decorridos, o que parece tornar inviável reverter algumas situações, pergunta-se: **(1)** em quanto tempo e a que custo seriam os entes reestruturados com um regime jurídico para servidor efetivo e estável, outro para servidor estável, porém, não efetivo e outro para os não estáveis nem efetivos? **(2)** com a reversão do regime previdenciário do RPPS para o RGPS, os entes disporiam de recursos para regularizar o depósito do FGTS de todos esses servidores que agora voltariam para o sistema celetista? **(3)** os RPPS teriam como restituir, sob pena de enriquecimento ilícito, a diferença das contribuições previdenciárias daqueles que contribuíram em valor superior ao limite dos benefícios pagos pelo RGPS para onde agora seriam migrados? **(4)** teriam os Regimes Próprios como reverter ao RGPS na forma de compensação as contribuições vertidas aos RPPS por esses servidores, inclusive os já aposentados e que há anos já recebem seus proventos pelo RPPS? **(5)** teriam como devolver ao RGPS compensações que já receberam relativas a servidores que pelo RPPS se aposentaram com averbações de tempo de contribuição oriundas do RGPS? **(6)** como seriam feitos os cálculos nas hipóteses das indagações apresentadas nos itens 3 a 5 acima para os já aposentados? **(7)** e como fazer todos esses procedimentos acima indagados com relação às pensões deixadas por servidor falecido que detinha a situação de estabilizado e não efetivado? **(8)** o RGPS que não foi parte em nenhuma das demandas cujas decisões culminaram no Tema 1254 do STF, aceitaria sem nenhum questionamento nem maiores exigências a migração desses servidores, notadamente os já aposentados pelo RPPS que neste caso não mais teriam como fazer a portabilidade da totalidade das suas contribuições de todo o período contributivo?

08. Vê-se, pois, que a questão é bem mais complexa do que se imagina, o que toma vulto ainda maior quando se traz para a análise, conforme já mencionado no item 06 acima, a inegável violação aos princípios constitucionais da Segurança Jurídica, da Confiança na Administração Pública e do Direito Adquirido, que resultaria da aplicação incondicional, generalizada e imediata desse tema do STF, sem se analisar as situações caso a caso.

09. No tocante à Segurança Jurídica, o destaque aqui é para o fato de que todos os direitos de servidor efetivo que foram estendidos ao longo de todo esse tempo (cerca de 30 anos) aos estabilizados, o foram por lei ou norma equivalente, podendo aqui ser citado como exemplo, no âmbito do Estado do RN, a Lei Complementar nº 122/94, instituidora do Estatuto dos Servidores Públicos Cívís estaduais, que no § 1º do seu artigo 238 transformou expressamente “**em cargos públicos de provimento efetivo**” (originais sem negrito) os empregos naquela ocasião ocupados, ou seja não somente os estabilizados mas também outros que estavam nesses empregos à época, não sendo até hoje questionada essa lei nem esse seu dispositivo e, na mesma linha, porém, já em âmbito nacional, podemos citar a Orientação Normativa nº 02/2009 do Ministério da Previdência Social, publicada no DOU de 02.04.2009, que trata da criação e/ou reestruturação dos RPPS, cujo artigo 12 assegura expressamente filiação ao RPPS, desde que regidos por estatuto de servidores, não somente os estabilizados pelo art. 19-ADCT/CF, mas também aqueles investidos até 05.10.1988, não tendo havido também nenhum questionamento quanto a essa norma, que inclusive foi seguida por todos os entes federativos que criaram ou reorganizaram seus RPPS.

10. Ressalte-se, por oportuno, que essa ON acima citada, foi expedida com base no Parecer Normativo 1164/2001 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Parecer MP/CONJUR/IC 1164, de 02.09.2001), convalidado pelo Parecer nº GM – 30 da Advocacia-Geral da União, datado de 04.04.2002, da lavra do então Advogado-Geral Gilmar Ferreira

Mendes, Parecer este homologado pelo então Presidente da República na mesma data (04.04.2002) e publicado no DOU nº 65, de 03.04.2003 – 1 15 ISSN 1677-7042.

11. Nessa mesma esteira de extensividade dos direitos através de Lei e outros Atos Normativos, inclusive com toda a publicidade possível, também merecem destaque as inúmeras transformações de cargos ocorridas aqui no Estado do RN nos anos 90, e os diversos Planos de Cargos, sobretudo a partir do ano 2006 e com expressão maior ainda em 2010, tudo mediante Lei e sempre incluindo os estabilizados, que continuaram sendo mantidos nas reorganizações e/ou reajustes de valores desses planos até os dias atuais, situação essa também ocorrida com os processos das aposentadorias desses servidores, muitas delas já homologadas pelo Tribunal de Contas, ou seja, todos esses atos precedidos de análises jurídica e expedição do respectivo Ato pelos setores e Órgãos competentes, com a devida publicação nos veículos oficiais, procedimentos estes que, obviamente dentro de um senso lógico, não têm como não traduzir para o Administrado uma total confiança na Administração Pública, ou seja, a certeza de que nada de errado tem com a sua situação funcional, o que impede, pois, ter como natural, que anos e anos mais tarde, seja esse servidor surpreendido com a informação de que, tudo que a Administração Pública lhe assegurou por três décadas à luz de tantas normas, manifestações técnicas e decisões de Autoridades competentes, agora de nada mais sirvam.

12. Com relação ao Direito Adquirido propriamente dito, parece bastante lembrar que, aqui no Estado do RN, nenhuma das leis extensivas dos direitos dos efetivos aos estabilizados, foi até hoje objeto de qualquer questionamento judicial, isso sem falar que, o direcionamento dos RPPS exclusivamente para os servidores públicos detentores de cargo efetivo, se constitui regra expressamente estabelecida somente a partir de 16.12.1988, quando o artigo 40 da Constituição Federal de 1988 passou a ter a nova redação que lhe foi inserida pela Emenda Constitucional Federal nº 20, de 16.12.1998.

13. Certamente em razão de todas essas nuances acima mencionadas (dentre muitas outras, evidentemente) foi que o STF no referido Tema 1254, embora expresse de forma clara e definitiva o entendimento da diferença entre a estabilidade e a efetividade, o que culmina em excluir do enquadramento em planos de cargos e das aposentadorias pelos RPPS os servidores estabilizados porém, não efetivados pelo art. 19 do ADCT/CF, **não determinou a revisão generalizada das situações já constituídas**, e assim não o fez por se tratar de óbvia situação a ser analisada caso a caso, circunstância em que o próprio STF, nos julgamentos caso a caso no âmbito daquela Corte, tem sempre modulado as respectivas decisões ou a elas atribuído efeito *ex nunc*, podendo aqui ser citado como exemplo, respectivamente, as recentes decisões na Arguição de Descumprimento de Preceito Constitucional – ADPS 573 – Piauí (já transitada em julgado) e na ADI 7198 – Pará, preservando as aposentadorias já concedidas no Regime Próprio, bem como assegurando o direito a se aposentar por tal Regime, os servidores que, até a data de publicação da Ata dos respectivos julgamentos, tenham completado os requisitos para tanto.

14. Destaque-se, por fim, e ainda com relação ao RE 1426306, ensejador do Tema 1254, que essa demanda ainda não transitou em julgado, estando pendente Embargos de Declaração opostos pelo INSS/AGU, que solicita seja integrado ao texto do referido Tema, além da compensação financeira entre os regimes, a modulação em favor dos estabilizados conforme todos desejam, o que provavelmente será atendido.

15. Portanto, sendo de índole eminentemente processual os efeitos do Instituto da Repercussão Geral, que nada determina seja revisado nem impedido, e por essa razão não

impacta diretamente em situações jurídicas concretas já consolidadas, como por exemplo, servidores protegidos por coisa julgada, servidores cujo enquadramento em Planos de Cargos ou em Regimes nunca foi questionado judicialmente como é o caso desses servidores estabilizados aqui no Estado do RN, também não se vislumbra nenhum motivo para o IPERN, em face do referido Tema, promover qualquer reversão nos benefícios de aposentadoria ou de pensão já concedidos, tampouco suspender as concessões atuais ou sugerir desenquadramento desses servidores aos Planos de Cargo que já integram, adotando o IPERN, ao contrário disso, o entendimento de que tudo deve permanecer exatamente da forma em que se encontra, ou seja, mantendo-se as aposentadorias e pensões já concedidas e aposentando-se pelo mesmo RPPS, para o qual contribuíram, os tais servidores estabilizados, isso até que sobrevenha, se for o caso, demanda judicial estabelecendo determinação diferente, o que se tem como improvável.

Natal-RN, 14 de agosto de 2023

**NEREU BATISTA LINHARES**  
Presidente do IPERN