



**PREFEITURA MUNICIPAL DE CABO FRIO**  
**Região dos Lagos - Estado do Rio de Janeiro**  
**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**  
**Subprocuradoria Residual**

**Processo Administrativo nº:** 2644/2022  
**Protocolo nº:** 2644/2022  
**Origem:** TCE-RJ  
**Unidade:** PREFEITURA MUNICIPAL DE CABO FRIO  
**Assunto:** CONSULTA  
**Interessado:** MUNICÍPIO DE CABO FRIO  
**Observação:**

**PARECER REFERENCIAL nº 0002/2023**

**PARECER JURÍDICO REFERENCIAL**

**EMENTA: CONSULTA AO TCE. QUESTIONAMENTOS ACERCA DA POSSIBILIDADE DE QUE SERVIDORES ABARCADOS PELO ART. 19 DO ADCT MIGREM DO REGIME CELETISTA PARA O ESTATUTÁRIO E INGRESSEM NO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. REGRA GERAL DE IMPOSSIBILIDADE.**

**1. PRELIMINARMENTE**

**2. 1.2- REQUISITOS PARA APLICAÇÃO DO PARECER REFERENCIAL (art.9, I e II RESOLUÇÃO/PROGEM Nº 1/22)**

Em atenção à RESOLUÇÃO/PROGEM Nº 1, DE 22 DE ABRIL DE 2022, que dispõe sobre a emissão de pareceres, no âmbito da Procuradoria-Geral do Município, esclarecemos que a aplicação aliunde do parecer referencial deve observar os requisitos abaixo:

*Art. 9º Para elaboração de parecer referencial deverão ser observados os seguintes requisitos: I - repetição de processos e expedientes administrativos que veiculem idênticas questões de fato e de direito; II - possibilidade de formulação de orientação jurídica idêntica para processos e expedientes administrativos futuros, cuja observância demande apenas e tão-somente a conferência de dados ou documentos constantes dos autos. Parágrafo único. O parecer referencial deverá conter capítulo específico destinado à demonstração dos requisitos previstos no caput.*

Tal instituto busca promover uma uniformização de teses jurídicas em processos administrativos repetitivos que versam sobre questões de direito similares.

O Parecer Referencial já é sedimentado no âmbito jurídico, sendo certo que a Advocacia-Geral da União desde 2014, com a fixação da Orientação Normativa nº 55, faz uso desta prerrogativa, *in verbis*:

*ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 55, DE 23 DE MAIO DE 2014.0 ADOGADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos 1, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 56377.000011/2009-12, resolve expedir a presente orientação normativa a todos os órgãos jurídicos enumerados nos art. 20 e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993: I- Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação. II*





**PREFEITURA MUNICIPAL DE CABO FRIO**  
**Região dos Lagos - Estado do Rio de Janeiro**  
**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**  
**Subprocuradoria Residual**

- Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar; justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos. Referência: Parecer nº004/ASMG/CGU/AGU/20 14-LUIS INÁCIO LUCENA ADAMS.

Assim, cabe ao gestor comparar o caso concreto com o presente parecer, no intuito de fazer a distinção. Nas palavras de Marinoni:

*"Se a questão que deve ser resolvida já conta com um precedente - se é a mesma questão ou se é semelhante, o precedente aplica-se ao caso. O raciocínio é eminentemente analógico. Todavia, se a questão não for idêntica ou não for semelhante, isto é, se existirem particularidades fático-jurídicas não presentes - e por isso não consideradas - no precedente, então é o caso de distinguir o caso do precedente, recusando-lhe aplicação."*  
(Luiz Guilherme Marinoni. Novo Código de Processo Civil Comentado. 1. ed. São Paulo: RT, 2015).

Evidenciou-se, portanto, ser indispensável buscar uniformidade e coerência, quanto a questão, mais precisamente quanto à concessão da estabilidade concedida excepcionalmente a servidores municipais, seus direitos quanto ativos e inativos.

Nesse diapasão, também se buscar uniformizar questionamento recorrente quanto processo de aposentadoria, como bem esclarecido pelo Instituto de Benefícios e Assistência aos Servidores Municipais de Cabo Frio – IBASCAF, já constante nos autos.

Diante do exposto, demonstra-se de fato a necessidade de um parecer referencial sobre tais assuntos. Verificando-se pelas seguintes premissas:

- I. - **Efetiva repetição de processos que contenham controvérsia sobre a mesma questão, tais como:**
- II. - **Risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica.**

Cabe ressaltar o contexto atual da Procuradoria-Geral do Município de Cabo Frio, em que há grande volume de processos, políticas públicas a serem analisadas, inúmeras questões complexas e controvertidas a serem sanadas e incontáveis Pareceres a serem feitos, de forma que se toma **totalmente dispensável a análise individualizada de processos que envolvam matéria jurídica recorrente** e que se amoldem em Pareceres Referenciais, bem como orientação jurídico-normativa.

Nesse sentido, há necessidade de consolidar entendimentos a fim de que haja maior desburocratização e otimização, propiciando **maior efetividade e eficiência da própria instituição** em sua atuação administrativa, ao ter claros os seus posicionamentos jurídicos, **acarretando maior segurança jurídica para os demais órgãos da Administração Pública**.

Ressalta-se que a pretensão de fixar uma orientação jurídico-normativa está plenamente de acordo com os **Princípios constitucionais da Administração Pública**, sendo embasado pelo **Princípio da supremacia do interesse público**, encontrando o **Princípio da legalidade**, bem como o **Princípio da eficiência** (art.37 CF).

**Segurança jurídica** é o Princípio de previsibilidade e coerência na aplicação legislativa. Evidente que, ao dizer que a lei deve permitir previsibilidade, não significa que não pode haver possibilidade de mudança ou de interpretação. O que se afirma é que enquanto forem mantidos os mesmos parâmetros legais e os mesmos fundamentos fáticos a aplicação deve se fazer uniforme e coerente.

## 2. RELATÓRIO

Trata-se o presente processo do pronunciamento do TCE/RJ a respeito da consulta formulada pelo Município de São João da Barra acerca da possibilidade de servidores estabilizados por força do art. 19 do ADCT migrarem do regime celetista





**PREFEITURA MUNICIPAL DE CABO FRIO**  
**Região dos Lagos - Estado do Rio de Janeiro**  
**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**  
**Subprocuradoria Residual**

para o estatutário e do regime previdenciário aplicável.

Pelo procurador Geral do Município foi requerido Parecer Jurídico norteador, para que o setor de Recursos Humanos siga nos demais requerimentos, que vierem ser realizados, sobre a mesma matéria.

Breve relatório. Passa-se à análise da questão.

### **3. DA FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO**

Cumprir registrar que esta manifestação tomará por base, exclusivamente, os elementos constantes dos autos, visto que incumbe à Procuradoria-Geral prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnicos, assim como os aspectos econômicos, financeiros e orçamentários.

Portanto, a atribuição legal do órgão de assessoramento jurídico esgota-se em orientar a autoridade sob o exclusivo prisma da legalidade, exarando peça opinativa que lhe dá plena ciência das recomendações e observações lançadas pela Procuradoria-Geral.

### **4. FUNDAMENTAÇÃO**

São considerados Servidores Públicos efetivos, os aprovados no certame público, após os três anos de Estágio Probatório, conforme Constituição Federal preconiza no artigo 41:

***“Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.***

*§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo:*

*I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado;*

*II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;*

*III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.*

*§ 2º Invalidada por sentença judicial a demissão do servidor estável, será ele reintegrado, e o eventual ocupante da vaga, se estável, reconduzido ao cargo de origem, sem direito a indenização, aproveitado em outro cargo ou posto em disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço.*

*§ 3º Extinto o cargo ou declarada a sua desnecessidade, o servidor estável ficará em disponibilidade, com remuneração proporcional ao tempo de serviço, até seu adequado aproveitamento em outro cargo.*

*§ 4º Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade.” – (Grifos Nossos)*

No Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da CF/88, em seu artigo 19, traz a previsão de excepcionalidade para estabilidade dos servidores públicos:

*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.*

Esses servidores estabilizados por força da excepcionalidade prevista na ADCT, não se confundem com aqueles





**PREFEITURA MUNICIPAL DE CABO FRIO**  
**Região dos Lagos - Estado do Rio de Janeiro**  
**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**  
**Subprocuradoria Residual**

ocupantes de cargo efetivo, os quais se exige prévia aprovação em concurso público para provimento do cargo. Visto que este abarca um conjunto de atribuições, que além da necessidade de ser aprovado no certame, detém garantias legais, remuneração determinada em lei, Progressões, todos exclusivos de sua classe.

É certo que, os servidores não efetivos, que alcançaram a estabilidade excepcional, não fazem jus à incorporação na carreira de servidores efetivos, ele apenas possui o direito de permanência no serviço público no cargo em que fora admitido, sem que haja incorporação na carreira, do que resulta a ausência do direito à progressão funcional a ela referente.

O Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento do Agravo em Recurso Extraordinário (ARE) 1306505, com repercussão geral (Tema 1157), na sessão virtual encerrada em 25/3, decidiu que servidor admitido sem concurso público antes da promulgação da Constituição da República de 1988 não pode ser reenquadrado em novo plano de cargos, carreiras e remuneração. O voto do relator, ministro Alexandre de Moraes, foi acolhido de forma unânime.

O entendimento vale, também, para beneficiados pela estabilidade excepcional do artigo 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). A regra não prevê o direito à efetividade, garantia inerente aos servidores admitidos mediante concurso público:

**Tema 1157** - Reenquadramento, em novo Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração, de servidor admitido sem concurso público antes da promulgação da Constituição Federal de 1988 e em período não abrangido pela estabilidade excepcional do artigo 19 do ADCT.

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).

Arrazoado assim que, nem mesmo os servidores que preenchem os requisitos do artigo 19 do ADCT têm direito aos benefícios conferidos aos que ingressaram na administração pública mediante concurso.

A jurisprudência do Supremo é firme no sentido de que as situações flagrantemente inconstitucionais não podem ser consolidadas pelo decurso do tempo.

Dispõe na Constituição da República em seu artigo 39, sobre a obrigatoriedade do regime jurídico único dos servidores dos entes federativos:

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.

No âmbito desta Municipalidade foi instituído pela Lei Complementar nº 1, de 26 de dezembro de 2000, sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Municipais, nos termos do art. 93, I, da Lei Orgânica Municipal, que também fixa o número de cargos e funções do Quadro de Servidores do Poder Executivo, senão vejamos:

*Art.1º O Regime Jurídico dos Servidores Públicos do Município de Cabo Frio é o estatutário previsto no art. 93, I, da Lei Orgânica Municipal, e consoante as Leis nº 380, de 29 de outubro de 1981 – Estatuto dos Funcionários do Poder Executivo, e nº 800, de 5 de maio de 1988, que dispõe sobre o Quadro de Pessoal e o Enquadramento de Servidores, nos termos desta Lei Complementar.*





**PREFEITURA MUNICIPAL DE CABO FRIO**  
**Região dos Lagos - Estado do Rio de Janeiro**  
**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**  
**Subprocuradoria Residual**

(...)

*Art.3º Ficam submetidos ao regime jurídico instituído por esta Lei Complementar, e **reenquadrados como servidores ocupantes de cargos públicos**, os servidores dos Poderes do Município, das Autarquias e das Fundações Públicas, **que tiveram os seus empregos transformados em cargos** na forma do disposto na Lei nº 800, de 5/05/88, e atualmente vinculados ao regime de previdência do Instituto de Benefício e Assistência aos Servidores Municipais de Cabo Frio – IBSCAF, aos quais se aplicam as disposições do art. 33 da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. (grifo nosso)*

Nas palavras do Conselheiro Substituto, em seu voto, na consulta em conteúdo, afirma que em seu entendimento, o Regime jurídico único não viria abarcar os servidores estabilizados pela norma transitória do art. 19.

Dito isto, clarividente que quanto ao regime previdenciário aplicável a não detentores de cargo efetivo, a Emenda Constitucional 20/98 incluiu o §13 ao art. 40, de modo a prever a vinculação dos ocupantes de cargo em comissão, de cargo temporário ou de emprego público ao regime geral de previdência social (RGPS). Nesse mesmo sentido, também estavam abarcados outros servidores estabilizados na forma do art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Com o advento da Emenda Constitucional 20/98, passou a ser expressamente vedada que agentes públicos sujeitos ao regime celetista pudessem se filiar ao regime próprio de previdência, compreendendo assim, a E. Corte de Contas, ser válida a filiação ao RPPS até 1998 antes de editada esta vedação. Os demais, se submeteriam ao RGPS.

Temos no quadro em tela uma necessidade de modulação de efeitos da decisão, visto que aqueles que foram beneficiados com a estabilidade excepcional, não deveriam ter aderido ao IBSCAF, uma vez que a regra é que seja pelo RGPS, no entanto, leva-se em conta que estes anuíram dotados de boa-fé.

Há de se convir então que, pela preservação da confiança legítima, e dotado da Segurança Jurídica dos atos estatais, a atual situação jurídica dos servidores alcançados pela excepcionalidade deverá ser mantida, conforme dispõe *ipsis litteris* no Voto da Consulta 60/2021 do Processo TCE/RJ nº 234.962-3/19:

VOTO:

1 - Pelo CONHECIMENTO da consulta, já que presentes os pressupostos de admissibilidade consignados na Deliberação TCE-RJ 276/2017;

2 - Pela EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO ao consulente para que lhe seja respondido o seguinte: TCE-RJ PROCESSO Nº 234.962-3/19 RUBRICA FLS.:

2.1 – Não é possível a transposição do regime celetista para o estatutário do servidor abrangido pela regra do art.19, caput, do ADCT, da CRFB/88, sendo certo que não pode ocupar cargo efetivo, cujo provimento depende da prévia aprovação em concurso público, à luz do art.37, II, c/c art.19, §1º, do ADCT, todos da CRFB/88; 2.2 - É válida a filiação ao RPPS do servidor que não seja ocupante de cargo de provimento efetivo, inclusive o abrangido pelo art.19, caput, do ADCT, da CRFB/88, desde que efetuada antes da Emenda Constitucional n.º20, de 15/12/1998;

2.3 - **Os servidores abarcados pelo art.19, caput, do ADCT, da CRFB/88 e que, na data em que proferida a presente decisão, já tenham sido transmudados para o regime estatutário ou já tenham ingressado no Regime Próprio de Previdência Social poderão neles permanecer**, contudo, não podem ser incorporados à carreira de efetivos sem prévio concurso, não possuem os direitos privativos de servidor efetivo e não podem exercer função gratificada. Os servidores contemplados no art. 19 do ADCT que, ao tempo da prolação da presente decisão, estejam inseridos no regime celetista e sujeitos ao Regime Geral de Previdência Social devem neles permanecer.

3 – Pela CIÊNCIA da presente decisão aos Chefes dos Poderes Executivo e Legislativo e aos titulares de entidades da administração direta e indireta sujeitos à competência desta Corte;







**PREFEITURA MUNICIPAL DE CABO FRIO**  
**Região dos Lagos - Estado do Rio de Janeiro**  
**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**  
**Subprocuradoria Residual**

4 - Pelo ARQUIVAMENTO dos autos. (grifo nosso)

**5. DO PRAZO DE VIGÊNCIA DESTE PARECER REFERENCIAL**

Em atenção, ao art.12 da RESOLUÇÃO/PROGEM Nº 1/22, fixa-se o **prazo de validade deste Parecer Referencial por um ano, prorrogável por igual período, se mantidas os mesmos dispositivos legais e as mesmas situações fáticas que embasaram o requerimento.**

*Art. 12. Os Procuradores Jurídicos fixarão prazo de validade para o parecer referencial, **que não excederá 1 (um) ano**, de modo a garantir a atualidade da orientação traçada. Parágrafo único. Deverá ser promovida a atualização do parecer referencial, caso a legislação de regência que o fundamentou venha a ser modificada ou mesmo revogada.*

**6. CONCLUSÃO**

Diante do exposto, entende esta PROGEM que, no concernente aos Servidores que adquiriram a estabilidade através da Norma Transitória do art. 19, não sendo lícito que passem a ocupar cargo efetivo ou lhes sejam conferidos os mesmos direitos dos detentores de cargo efetivo para qualquer efeito, serão estes contemplados apenas com a estabilidade para o cargo que ingressaram à época do advento da excepcionalidade.

Ao tratar os casos de aposentadoria dos servidores já abarcados pelas excepcionalidades do art. 19 ADCT, que já tenham ingressado no Regime Próprio de Previdência Municipal, que contribuíram para o IBASCAF, serão aposentados por este, desde que se efetuada antes da Emenda Constitucional n.º 20, de 15/12/1998.

Noutro giro, os que não se tornaram estabilizados pelas leis supracitadas, contemplarão sua aposentadoria pelo Regime Geral de Previdência Social, conforme se depreende nas razões supra, contudo utilizando o tempo de serviço público para averbação na aposentadoria.

Por fim, ressalte-se que as questões apontadas ao longo deste parecer que envolvam legalidade são óbices a serem corrigidos ou superados.

O prosseguimento do feito, sem a correção de tais apontamentos, deverá ser motivado pelo administrador público, sob sua integral e exclusiva responsabilidade, conforme preconiza o art. 50, II, e § 1º, da Lei Federal 9.784/99 e art. 154 da Lei Orgânica Municipal.

É o que nos cumpria apreciar, sendo este o parecer.

Cabo Frio, 31 de Março de 2023.  
**Kissela Silva Oliveira Valadão**  
Procurador(a) Jurídico(a)  
Matrícula 830677  
Portaria 68 /2021





**PREFEITURA MUNICIPAL DE CABO FRIO**  
**Região dos Lagos - Estado do Rio de Janeiro**  
**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**  
**Gabinete do Procurador-Geral**

**Processo Administrativo nº:** 2644/2022  
**Origem:** TCE-RJ  
**Unidade:** PREFEITURA MUNICIPAL DE CABO FRIO  
**Assunto:** CONSULTA  
**Interessado:** MUNICÍPIO DE CABO FRIO  
**Responsável:** Victor Loiola Rodrigues Gaspar  
**Observação:**

**DESPACHO nº 2820/2023**

Visto. APROVO, com acréscimo, como PARECER REFERENCIAL, na forma da Res. PROGEM nº 1/2022, o Parecer nº 2/2023, de autoria da Procuradora do Município Dra. Kíssela Silva Oliveira Valadão, que contou igualmente com a aprovação do Subprocurador Residual Dr. Diogo Sanntana Machado Silva.

Observe-se que o entendimento firmado pelo TCE-RJ, a título de prejulgamento de tese, está em manifesta sintonia com o sedimentado pelo eg. STF, conforme se observa a seguir, para efeitos didáticos:

<b>TCE-RJ, Consulta nº 20/2021 - TCE-RJ 234.962-3/19</b>	<b>STF, ARE 1.306.505-AC</b>	<b>STF, Ag. Rg. no RE com Agravo 1.069.876-SP</b>	<b>STF, ADPF 573 - PI</b>
<p>“2.1 - Não é possível a transposição do regime celetista para o estatutário do servidor abrangido pela regra do art.19, <i>caput</i>, do ADCT, da CRFB/88, sendo certo que não pode ocupar cargo efetivo, cujo provimento depende da prévia aprovação em concurso público, à luz do art.37, II, c/c art.19, §1º, do ADCT, todos da CRFB/88;</p> <p>2.2 - É válida a filiação ao RPPS do servidor que não seja ocupante de cargo de provimento efetivo, inclusive o abrangido pelo art.19, <i>caput</i>, do ADCT, da CRFB/88, desde que efetuada antes da Emenda Constitucional n.º 20, de 15/12/1998;</p> <p>2.3 - Os servidores abarcados pelo art.19, <i>caput</i>, do ADCT, da</p>	<p>EMENTA: TEMA 1157 DA REPERCUSSÃO GERAL. SERVIDOR ADMITIDO SEM CONCURSO PÚBLICO NA VIGÊNCIA DA CONSTITUIÇÃO PRETÉRITA. IMPOSSIBILIDADE DE ENQUADRAMENTO NO PLANO DE CARGOS, CARREIRA E REMUNERAÇÃO IMPLEMENTADO PARA SERVIDORES PÚBLICOS EFETIVOS. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 37, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E DA TESE FIRMADA NA ADI 3.609/AC. AGRAVO CONHECIDO. PROVIMENTO AO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DENEGAÇÃO DA ORDEM. 1. O Plenário do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, no julgamento da ADI 3609, Rel. Min. DIAS TOFFOLI,</p>	<p>Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Administrativo. Servidores públicos detentores da estabilidade excepcional do art. 19 do ADCT. Inclusão no regime próprio de previdência social. Impossibilidade. Precedentes. 1. Os servidores abrangidos pela estabilidade excepcional prevista no art. 19 do ADCT não se equiparam aos servidores efetivos, os quais foram aprovados em concurso público. Aqueles possuem somente o direito de permanecer no serviço público nos cargos em que foram admitidos, não tendo direito aos benefícios privativos dos servidores efetivos. 2. Conforme consta do art. 40 da Constituição Federal, com a redação dada pela EC nº 42/2003, pertencem ao regime próprio de previdência</p>	<p>Direito constitucional e administrativo. Embargos de declaração em arguição de descumprimento de preceito fundamental. Modificação do regime jurídico de pessoal do Estado do Piauí. Concessão de efeitos prospectivos ao acórdão embargado. 1. Embargos de declaração opostos contra acórdão que, alisando a constitucionalidade da Lei nº 4.546/1992, do Estado do Piauí, julgou parcialmente procedente o pedido, para (i) restringir a transposição do regime celetista para o estatutário aos servidores admitidos por concurso público e para os estáveis na forma do art. 19 do ADCT; e (ii) excluir do regime próprio de previdência social os servidores não detentores de cargo efetivo, inclusive aqueles abrangidos</p>





**PREFEITURA MUNICIPAL DE CABO FRIO**  
**Região dos Lagos - Estado do Rio de Janeiro**  
**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**  
**Gabinete do Procurador-Geral**

CRFB/88 e que, na data em que proferida a presente decisão, já tenham sido transmudados para o regime estatutário ou já tenham ingressado no Regime Próprio de Previdência Social poderão deles permanecer, contudo, não podem ser incorporados à carreira de efetivos sem prévio concurso, não possuem os direitos privativos de servidor efetivo e não podem exercer função gratificada. Os servidores contemplados no art. 19 do ADCT que, ao tempo da prolação da presente decisão, estejam inseridos no regime celetista e sujeitos ao Regime Geral de Previdência Social devem neles permanecer.”

Tribunal Pleno, DJe de 30/10/2014, declarou a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional 38/2005, da Constituição do Estado do Acre, que previa a efetivação de servidores públicos providos sem concurso público até 31 de dezembro de 1994, mesmo que não se enquadrassem na estabilidade excepcional prevista no artigo 19 do ADCT da Constituição Federal, por violação ao artigo 37, II, da Constituição Federal. 2. A modulação dos efeitos realizada por esta CORTE no julgamento da ADI 3609 não conferiu efetividade aos servidores que ingressaram no serviço público estadual sem concurso até 5/2/2015. A concessão de efeitos prospectivos teve por escopo conceder ao Estado tempo suficiente para a realização de concurso público para o preenchimento dos cargos que foram ocupados de forma inconstitucional, visando a evitar a paralisação de serviço público essencial. 3. Inexistência de direito líquido e certo ao reenquadramento no novo Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração (PCCR), criado para servidores efetivos admitidos mediante concurso público e instituído pela Lei Estadual 2.265, de 31 de março de 2010, com alterações promovidas pela Lei Estadual 3.104, de 29 de dezembro de 2015, ambas do Estado do Acre, uma vez que foi admitido em 13 de maio de 1986, sem concurso público e contratado pelo regime celetista. 4. Dispensada a devolução de valores eventualmente recebidos de boa-fé até a data de conclusão do presente julgamento tendo em vista a natureza jurídica de verba alimentar das quantias percebidas. 5. Agravo conhecido para DAR PROVIMENTO ao Recurso Extraordinário do Estado, e DENEGAR A SEGURANÇA. 6. Fixação, para fins de repercussão geral, da seguinte tese ao Tema 1157: “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 à vista que esta regra

social tão somente os servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, incluídas suas autarquias e fundações. 3. Agravo regimental não provido. 4. Majoração da verba honorária em valor equivalente a 10% (dez por cento) do total daquela já fixada (art. 85, §§ 2º, 3º e 11, do CPC), observada a eventual concessão do benefício da gratuidade da justiça. (ARE 1069876 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 27/10/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJE-257 DIVULG 10-11-2017 PUBLIC 13-11-2017)

pelo art. 19 do ADCT. Foram modulados os efeitos da decisão, para excluir os servidores já aposentados e aqueles que tenham implementado os requisitos para aposentadoria até a data da publicação da ata de julgamento. 2. De acordo com a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, os amici curiae e os terceiros prejudicados não têm legitimidade para opor embargos de declaração em sede de controle concentrado de constitucionalidade. Precedentes. 3. O controle concentrado de constitucionalidade não é a via adequada ao exame de relações jurídicas concretas e individuais, cuja análise deverá ocorrer no âmbito do controle difuso. Inexistência de omissão e obscuridade. 4. O alcance subjetivo da modulação foi suficientemente discutido no acórdão embargado e observa a orientação adotada por esta Corte em casos semelhantes. Precedentes: ADI 5.111, Rel. Min. Dias Toffoli; ADI 1.476 ED, Rel. Min. Nunes Marques; ADI 3.636, Rel. Min. Dias Toffoli. 5. Presentes razões de segurança pública e de excepcional interesse público a justificar a atribuição de eficácia prospectiva ao acórdão embargado. Concessão do prazo de 12 (doze) meses para adoção das providências necessárias ao cumprimento da decisão. São alcançados pela modulação os servidores que, até o final do prazo ora concedido, tenham preenchido os requisitos para a aposentadoria. 6. Embargos de declaração opostos pelo Sindicato dos Servidores da Assembleia Legislativa do Estado do Piauí – ASALPI e pelo Sindicato dos Servidores Fazendários do Estado do Piauí - SINDIFAZ não conhecidos. Embargos de declaração do Governador do Estado do Piauí rejeitados. Embargos de declaração da Assembleia Legislativa parcialmente acolhidos. (ADPF 573 ED, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 13/04/2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJE-s/n DIVULG 24-04-2023 PUBLIC 25-04-2023)







**PREFEITURA MUNICIPAL DE CABO FRIO**  
**Região dos Lagos - Estado do Rio de Janeiro**  
**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**  
**Gabinete do Procurador-Geral**

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)”.  
  
(ARE 1306505, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 28/03/2022, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-065 DIVULG 01-04-2022 PUBLIC 04-04-2022)

Por sua vez, o Parecer Referencial segue a orientação firmada tanto pelo eg. TCE-RJ quanto pelo eg. STF, razão pela qual endosso as conclusões objetivas do citado pronunciamento jurídico, no sentido de que:

*Diante do exposto, entende esta PROGEM que, no concernente aos Servidores que adquiriram a estabilidade através da Norma Transitória do art. 19, não sendo lícito que passem a ocupar cargo efetivo ou lhes sejam conferidos os mesmos direitos dos detentores de cargo efetivo para qualquer efeito, serão estes contemplados apenas com a estabilidade para o cargo que ingressaram à época do advento da excepcionalidade.*

*Ao tratar os casos de aposentadoria dos servidores já abarcados pelas excepcionalidades do art. 19 ADCT, que já tenham ingressado no Regime Próprio de Previdência Municipal, que contribuíram para o IBASCAF, serão aposentados por este, desde que se efetuada antes da Emenda Constitucional n.º 20, de 15/12/1998.*

*Noutro giro, os que não se tornaram estabilizados pelas leis supracitadas, contemplarão sua aposentadoria pelo Regime Geral de Previdência Social, conforme se depreende nas razões supra, contudo utilizando o tempo de serviço público para averbação na aposentadoria.*

Contudo, o acréscimo que se faz é no sentido de tornar a conclusão do Parecer Referencial mais compreensível, a fim de facilitar a sua aplicação pelos órgãos da Administração Direta e Indireta, para o quê se revela necessário adotar assertivas diretas, raciocínios jurídicos sintéticos e remissões aos dispositivos constitucionais aplicáveis ao caso.

Nessa perspectiva, peço licença para reproduzir do excerto do voto proferido pelo Conselheiro Substituto Relator Marcelo Verdini Maia em resposta à Consulta nº 20/2021 pelo eg. TCE-RJ, que passa a fazer parte da conclusão do Parecer Referencial nº 2/2023, nos seguintes termos, *in verbis*:

**- Não é possível a transposição do regime celetista para o**





**PREFEITURA MUNICIPAL DE CABO FRIO**  
**Região dos Lagos - Estado do Rio de Janeiro**  
**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**  
**Gabinete do Procurador-Geral**

**estatutário do servidor abrangido pela regra do art.19, *caput*, do ADCT, da CRFB/88, sendo certo que não pode ocupar cargo efetivo, cujo provimento depende da prévia aprovação em concurso público, à luz do art.37, II, c/c art.19, §1º, do ADCT, todos da CRFB/88;**

**- É válida a filiação ao RPPS do servidor que não seja ocupante de cargo de provimento efetivo, inclusive o abrangido pelo art. 19, *caput*, do ADCT, da CRFB/88, desde que efetuada antes da Emenda Constitucional n.º 20, de 15/12/1998;**

**- Os servidores abarcados pelo art.19, *caput*, do ADCT, da CRFB/88 e que, na data em que proferida a presente decisão, já tenham sido transmudados para o regime estatutário ou já tenham ingressado no Regime Próprio de Previdência Social poderão neles permanecer, contudo, não podem ser incorporados à carreira de efetivos sem prévio concurso, não possuem os direitos privativos de servidor efetivo e não podem exercer função gratificada. Os servidores contemplados no art. 19 do ADCT que, ao tempo da prolação da presente decisão, estejam inseridos no regime celetista e sujeitos ao Regime Geral de Previdência Social devem neles permanecer.**

Consoante o disposto no artigo 14 da Resolução PROGEM n.º 1, de 22 de abril de 2022, todos os processos administrativos que versem sobre a matéria idêntica à tratada no parecer referencial devem ser instruídos com (i) cópia integral do parecer referencial com o despacho de aprovação da Procuradoria-Geral do Município; e (ii) declaração, elaborada no formato do Anexo à Resolução, firmada pela autoridade competente para a prática do ato, atestando que o caso concreto se enquadra nos termos do parecer referencial e que suas orientações foram atendidas.

Nesse sentido, uma vez elaborada manifestação referencial, os processos administrativos que versarem sobre matéria jurídica idêntica estarão dispensados de análise individualizada pelos órgãos jurídicos locais e setoriais, bastando que o administrador ateste, expressamente, a adequação do caso concreto aos termos da manifestação referencial adotada.

Não devem os autos serem encaminhados para a PROGEM deliberar se a análise individualizada se faz ou não necessária, visto que o escopo da manifestação referencial é, justamente, eliminar esse trâmite.

Cumpra registrar ainda que, mesmo com a aprovação deste parecer referencial, a Administração Pública poderá, se e quando necessário, suscitar dúvidas à PROGEM acerca da aplicação da orientação fixada na manifestação jurídica referencial.

Esclareço que tais consultas devem ser específicas, isto é, caberá ao órgão consulente apontar as dúvidas porventura existentes de forma objetiva e esclarecer os motivos pelos quais se





**PREFEITURA MUNICIPAL DE CABO FRIO**  
**Região dos Lagos - Estado do Rio de Janeiro**  
**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**  
**Gabinete do Procurador-Geral**

entende que o caso concreto não se enquadra total ou parcialmente nas orientações traçadas no parecer referencial.

Ao SGRH da SECAD, para conhecimento.

Cabo Frio, 09 de maio de 2023.

**Victor Loiola Rodrigues Gaspar**  
Procurador(a)-Geral do Município  
Matrícula 352413  
Portaria 002084/21

