

[artigo original]

O FIM DO REGIME JURÍDICO ÚNICO E A PREVIDÊNCIA DO SERVIDOR

Bruno Sá Freire Martins¹
Karoline Marcondes Linhares²

Resumo

O presente artigo aborda os efeitos, o alcance e as consequências para os Regimes Próprios de Previdência Social da decisão prolatada pela Suprema Corte na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.135, inclusive, sob a perspectiva financeira e a possibilidade de ocorrência da extinção tácita dos Regimes Próprios.

Palavras-chaves: regime; jurídico; extinção; consequências.

THE END OF THE SINGLE LEGAL REGIME AND CIVIL SERVANTS

Abstract

This article addresses the effects, scope and consequences for the Social Security Regimes of the decision handed down by the Supreme Court in Direct Action of Unconstitutionality n.º 2,135, including from a financial perspective and the possibility of tacit extinction of the Social Security Regimes.

Keywords: regime; legal; termination; consequences.

1 INTRODUÇÃO

O ano de 1998 entrou para a histórica constitucional como o ano de reformas estruturais no âmbito do Estado Brasileiro, já que naquele momento foram editadas as Emendas Constitucionais n.º 18 e 19 que compuseram a reforma administrativa e a Emenda Constitucional n.º 20 que promoveu a primeira grande reforma previdenciária brasileira.

As modificações administrativas foram pautadas pelo argumento de que buscavam um Estado mais ágil e eficiente, enquanto a modificação previdenciária, tinha por intuito promover o equilíbrio do sistema.

Fundamentos esses que, em um primeiro momento pareciam convergentes, mas que, hoje, pode-se dizer, não foram materializados em alguns regramentos estabelecidos.

Isso porque, ao mesmo tempo que se pôs fim ao Regime Jurídico único, permitindo-se ao Ente definir se seus servidores seriam empregados públicos ou efetivos, limitou-se a filiação nos Regimes Próprios apenas aos ocupantes de cargos efetivos.

Essa incongruência, até o presente momento não foi de fato sentida pelos Entes Federados e seus respectivos Regimes Próprios, pelo fato de que o Supremo Tribunal Federal concedeu liminar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.135 suspendendo

¹ Servidor público, advogado; consultor jurídico; especialista em Direito Público e em Direito Previdenciário; professor, autor de livros e artigos nas áreas de Direito Previdenciário e Direito Administrativo.

² Professora, especialista em Saúde Pública e Ambiental, mestre em Educação, acadêmica do curso de Direito.

os efeitos da norma que pôs fim ao Regime Jurídico único.

De forma que continuou a prevalecer o regramento estatutário e, conseqüentemente, a predominância dos ocupantes de cargos efetivos nas Administrações Públicas.

Só que, por ocasião do julgamento do mérito da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.135 a Corte Suprema reconheceu a constitucionalidade da alteração promovida na Carta Magna que pôs fim ao Regime Jurídico Único (RJU) na Administração Pública.

O que permite aos Entes Federados optarem pelo regime a ser adotado para seus colaboradores e pode afetar diretamente os Regimes Próprios caso haja uma redução significativa de cargos efetivos na Administração Pública.

Motivos esses que ensejam a necessidade de elaboração do presente ensaio.

2 HISTÓRICO

Mas antes de se discutir os aspectos propriamente relacionados a esse término do chamado Regime Jurídico Único é preciso entender o que de fato aconteceu.

E, como dito, tudo começa na Emenda Constitucional n.º 19/98 por intermédio da qual foram realizadas uma série de modificações nas normas constitucionais que regulavam tanto a estrutura da administração pública brasileira quanto as regras alusivas à relação Servidor-Ente Federado.

Discordando do processo legislativo que deu origem à modificação constitucional, foi proposta Ação Direta de Inconstitucionalidade autuada sob o n.º 2.135, na qual foi concedida, em 2007, medida cautelar para suspender os efeitos da nova redação atribuída ao *caput* do artigo 39 da Constituição Federal.

Só que com o julgamento do mérito, a cautelar foi revogada e a ação julgada improcedente, fazendo com que voltasse a vigor a redação alterada do artigo em questão.

E qual a redação anterior do *caput* deste artigo? Era justamente a seguinte:

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 (Brasil, 1988, art. 39, redação original).

Não havendo, dúvidas, portanto, em seu texto acerca da imposição constitucional de que os Entes Federados deveriam adotar um único regime para reger as relações jurídicas existentes entre o Servidor e a Administração Pública.

E por que isso acabou com o julgamento da ADI? Simplesmente pelo fato de que, com a nova redação atribuída ao *caput* do artigo 39 que passou a ser a seguinte:

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes (Brasil, 1988, art. 39, redação original).



Deixou de existir a obrigatoriedade de instituição de um único regime jurídico, ensejando a conclusão de que, os Entes Federados, podem, portanto, definir quais serão as regras que regerão seus servidores.

3 REGIME JURÍDICO ÚNICO

Antes contudo, é preciso deixar claro o que vem a ser o regime jurídico único e o alcance dessa expressão, o que deve ser feito partindo da premissa de que o regime jurídico se constitui no conjunto de regras reguladoras da relação jurídica, no caso, existente entre a Administração Pública e as pessoas que nela atuam.

Partindo dessa premissa é possível afirmar que, a Constituição Federal tinha por intento inicial, estabelecer que a relação jurídica entre a Administração Direta, as Autarquias e Fundações e quem nelas atua só poderia se dar sob uma forma legal.

Tanto que Oliveira (2020, p. 1.029), afirma que “o objetivo é estabelecer um regime uniforme para as pessoas de direito público”.

Ou seja, a Carta Magna em sua redação original, tinha por intento estabelecer que os servidores da Administração Direta, das Autarquias e Fundações seriam regidos por uma norma de mesma natureza, não havendo necessariamente uma imposição de que esta fosse um Estatuto.

Fato este que levou a discussões doutrinárias e jurisprudenciais acerca da possibilidade de se adotar o regime celetista para aqueles que atuassem também nesses órgãos e entidades.

Sendo essa, inclusive, a lição de Filho (2020, p. 1.115) senão vejamos:

O sistema do regime jurídico único, entretanto, anteriormente previsto no art. 39 da CF, foi abolido pela EC nº 19/1998, que implantou a reforma administrativa do Estado. O efeito da alteração foi o de permitir que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios pudessem recrutar servidores sob mais de um regime jurídico. Desse modo, tornou-se possível, por exemplo, que um Estado tenha um grupo de servidores estatutários e outro de servidores trabalhistas, desde que, é claro, seja a organização funcional estabelecida em lei. O mesmo foi permitido para as demais pessoas federativas. Aliás, a própria União Federal, como já vimos, tem a previsão de servidores estatutários (Lei nº 8.112/1990) e de servidores trabalhistas (Lei nº 9.962/2000 e legislação trabalhista).

Mas na prática predominou o regime estatutário que foi adotado quase que pela totalidade dos Entes Federados.

Até porque também se buscou o regime de cargo público, no caso os cargos efetivos, cujo regramento é feito por lei, já que as normas contidas na CLT alcançam apenas os Empregados Públicos e os contratados em caso de urgência e necessidade pública, naquilo que a lei local estabelecer.

Pois como afirmou a Ministra Carmem Lúcia (1999, p. 113/142):

[...] Sendo as atividades administrativas desenvolvidas sob regime jurídico próprio, de direito público, dotado de configuração própria e vocacionada ao atingimento de um objetivo social peculiar indisponível, não se poderia aceitar pudessem elas ser prestadas por agentes submissos senão a regime jurídico informado por idênticos princípios e de igual natureza. Não haveria de ser sob um regime dirigido ao desempenho de atividades próprias aos interesses particulares, disponíveis, renunciáveis, possíveis de descontinuidade apenas segundo a vontade e o interesse das partes que poderiam aqueles serviços ser desempenhados.

Destarte, a natureza jurídica do serviço público impõe um regime jurídico peculiar e adequado a incidir sobre o serviço público, informado pela singularidade de sua responsabilidade social.

É certo, pois, que a adoção do regime nacional de direito do trabalho nos quadros das entidades políticas para os servidores públicos pode agravar princípios fundamentais essenciais modeladores do modelo administrativo cunhado pelo constituinte originário em 88, a despeito da exclusão da regra que se positivara, expressamente, na versão originária do art. 39, agora reformado pela Emenda Constitucional n. 19/98, mas nem por isso se há de deixar de atentar a que a adoção do regime estatutário continua sendo obrigatória, até mesmo porque há serviços e funções que são absolutamente incompatíveis com o regime trabalhista comum, sendo insuperável a adoção do estatuto para esses casos, que são os que dominam o cenário e a dinâmica da Administração Pública.

4 A DECISÃO DO STF

Ao se analisar a decisão de mérito proferida pela Corte Suprema na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.135, a primeira constatação que se faz é que a discussão versa sobre o processo legislativo para apresentação, discussão e votação de um projeto de alteração do texto constitucional.

Portanto, nesses autos, não se discutiu a constitucionalidade ou não da possibilidade de existência de mais de um regime jurídico para a Administração Direta, Autarquias e Fundações, o que pode vir a ser questionado no futuro.

Além disso, como se viu anteriormente, a redação original da Constituição Federal estabelecia que deveria haver apenas um regime jurídico regedor da relação entre servidores a Administração Direta, as Autarquias e as Fundações.

O que foi alterado pela modificação total do *caput* do artigo 39, levada a efeito pela Emenda Constitucional n.º 20/98, passando o novo texto a tratar de matéria distinta da fixação do regime único.

Razão pela qual, naquela ocasião, a supressão da obrigação constitucional ensejou o entendimento de que caberia a cada Ente Federado a definição da forma legal pela qual seria regida sua relação com seus servidores.

O que volta a preponderar a partir do momento em que a Corte Suprema entende que não houve qualquer inconstitucionalidade na forma pela qual o dispositivo foi alterado.

Some-se a isso, o fato de que a ementa do acórdão é clara ao estabelecer que:

10. Tendo em vista o extenso lapso temporal transcorrido desde o deferimento da medida cautelar pelo Plenário, razões de segurança jurídica e relevante interesse social (Lei 9.868/1999, art. 27) determinam a atribuição de eficácia *ex nunc* ao reconhecimento da constitucionalidade da redação que foi dada pela EC 19/98 ao caput do art. 39 da Constituição Federal, sendo vedada a transmutação de regime dos atuais servidores, como medida para evitar tumultos administrativos e previdenciários.

IV. Dispositivo

11. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente com atribuição de efeitos *ex nunc* (Brasil, 1998, EC n. 20).

Ou seja, restou evidente que a aplicação do entendimento dela decorrente só permite a instituição de mais de um regime jurídico daqui para a frente, sendo vedada a modificação do regime aplicado atualmente aos servidores.

Razão pela qual se afirmou que os efeitos da decisão são *ex nunc*, já que a expressão latina significa que a decisão produz efeitos para o futuro, portanto, a partir do momento em que é proferida, não sendo admitido que alcance fatos pretéritos a ela.

De forma que não é possível a alteração da situação previdenciária dos filiados ao Regime Próprio, antes da decisão do Supremo, decorrente de modificação do regime jurídico para eles estabelecido.

Outro efeito advindo da decisão da Corte Suprema reside no fato de que será possível a instituição de regimes jurídicos por carreiras, ou seja, admite-se que a carreira do magistério seja regida por um estatuto, enquanto a carreira dos médicos tenha sua relação jurídica regradada pelas normas da Consolidação das Leis do Trabalho

Ainda persistindo a dúvida quanto a quais carreiras e, conseqüentemente, serviços que serão alcançados, isso porque, apesar de, em regra, todos os serviços prestados pela Administração Pública se constituírem em serviço público, uma vez que: "Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos" (Brasil, 1988, art. 175, redação original).

Acerca do conceito de serviço público, Lopes (2016, p. 289) afirma que o "serviço público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simples conveniências do Estado".

E sob essa perspectiva surge a questão que envolve o serviço público essencial assim considerados aqueles que não admitem interrupção, à medida que a ocorrência desta pode comprometer o desempenho de atividades estatais fundamentais como a saúde, a segurança e outras que afetam diretamente a sobrevivência da população e as necessidades básicas da sociedade.

Acerca dos quais se discute por exemplo a possibilidade de sua interrupção pela realização de greve, acerca da qual o Supremo Tribunal Federal já reconheceu a possibilidade de realização de medidas excepcionais para garantir a continuidade dos serviços, senão vejamos:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO N. 7.777/2012. SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS. MEDIDAS PARA CONTINUIDADE DE ATIVIDADES E SERVIÇOS PÚBLICOS DOS ÓRGÃOS E ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL DURANTE GREVES, PARALISAÇÕES OU OPERAÇÕES DE RETARDAMENTO DE PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS. ALEGADA OFENSA AOS ARTIGOS 37, CAPUT, INC. I, II E IX, ART. 48, INC. X, ART. 61, §1º, INC. II, AL. A E C, ART. 84, INC. VI, AL. A, 167 INC. I, II, V E VI E ART. 241 NÃO CONFIGURADA. DIREITO DE GREVE PREVISTO NOS ART. 9º E 37, INC, VII DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. APLICAÇÃO PROVISÓRIA DA LEI N. 7.783/1989 AOS SERVIDORES PÚBLICOS AUTORIZADA POR ESTE SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NOS MANDADOS DE INJUNÇÃO NS. 670/ES, 708/DF E 712/PA. AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE PARA DAR INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO AO DECRETO N. 7.777/2012. 1. O Decreto n. 7.777/2012 autoriza a celebração de convênios para compartilhamentos da execução de atividades ou serviços com os Estados, Distrito Federal ou Municípios. 2. Ponderação entre direito fundamental à greve e o princípio da continuidade dos serviços públicos. 3. Necessidade de se manter os serviços públicos essenciais e inadiáveis. 4. Ação julgada parcialmente procedente para dar interpretação conforme à Constituição ao Decreto n. 7777/2012. (ADI 4857, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 14-03-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-069 DIVULG 07-04-2022 PUBLIC 08-04-2022) (Brasil, 2022).

Decisão na qual se reconhece o direito de greve do servidor que exerce atividades administrativas consideradas essenciais, por outro lado, as Cortes Superiores já se manifestaram no sentido de que as atividades policiais não podem ser interrompidas pelo exercício do direito de greve, como se vê da tese fixada em sede de repercussão geral pelo Supremo:

- I - O exercício do direito de greve, sob qualquer forma ou modalidade, é vedado aos policiais civis e a todos os servidores públicos que atuem diretamente na área de segurança pública;
- II - É obrigatória a participação do Poder Público em mediação instaurada pelos órgãos classistas das carreiras de segurança pública, nos termos do art. 165 do CPC, para vocalização dos interesses da categoria (BRASIL, 2017, Tema 541).

Aqui a Corte Suprema reconhece que, além de se constituir em serviço público essencial, a natureza da atividade desenvolvida não permite que haja redução ou interrupção da função policial.

O que, pode-se dizer, afasta a possibilidade de que os policiais civis, federais e rodoviários federais, tenham a Consolidação das Leis Trabalhistas como regime jurídico.

Isso porque, o artigo 7º da Constituição Federal assegura o direito de greve, ainda que com as limitações impostas pela Lei n.º 7.783/19 para os serviços tidos como

essenciais, aos celetistas, não havendo atividade legalmente tida como impedida de ser suspensa ainda que parcialmente.

A questão atinente à essencialidade do serviço público traz à tona, ainda, os aspectos que envolvem as chamadas carreiras de Estado, tidas como aquelas que estão diretamente relacionadas ao Poder Estatal, integrando o núcleo estratégico estatal e sem correspondência na atividade privada.

Características essas que, em tese, também não admitiriam a adoção de regime jurídico diverso do estatutário ante a necessidade de estabelecimento de direitos e deveres que não integram as leis trabalhistas e, muitas vezes, podem se tornar incompatíveis com as relações de trabalho regidas pela Consolidação das Leis Trabalhistas ante as características do mercado laboral.

Contudo, ainda não há posicionamentos formados acerca de possíveis limitações à possibilidade do estabelecimento de regime jurídico único diverso do estatutário para determinadas carreiras e/ou atividades públicas.

De forma que, não há dúvidas de que a decisão proferida pela Corte Suprema nada mais fez que do que validar o autorizo constitucional para a instituição de regimes jurídicos variados, não estabelecendo qualquer definição acerca de qual deve ser esse regime já que a instituição do regime jurídico único pressupõe a edição de lei local, seja para criar um estatuto seja para estabelecer a regência dos servidores pela Consolidação das Leis Trabalhistas.

Norma essa que, frise-se, também, definirá as atividades que serão desempenhadas por ocupantes de cargos efetivos ou por empregados públicos.

5 A FILIAÇÃO PREVIDENCIÁRIA

Nos termos da Constituição Federal, o Regime Próprio destina-se aos ocupantes de cargos efetivos e vitalícios, cargos para os quais o regime jurídico se constitui sob a forma de estatuto, ante as suas peculiaridades.

Havendo expressa disposição constitucional no sentido de que as demais relações jurídicas existentes ensejam a filiação junto ao Regime Geral, senão vejamos o teor do § 13 do artigo 40 da Constituição Federal, em que “aplica-se ao agente público ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, de outro cargo temporário, inclusive mandato eletivo, ou de emprego público, o Regime Geral de Previdência Social” (Brasil, 1988, art. 40, § 13).

Onde fica claro que os titulares de empregos públicos são segurados do Regime Geral, sendo que estes segundo Mello (2015, p. 289):

[...] são núcleos de encargos de trabalho permanentes a serem preenchidos por agentes contratados para desempenhá-los, sob relação trabalhista. Sujeitam-se a uma disciplina jurídica que, embora sofra inevitáveis influências advindas da natureza governamental do contratante, basicamente, é a que se aplica aos contratos trabalhistas em geral; portanto, a prevista na Consolidação das Leis do Trabalho.

De forma que o regime jurídico dos servidores implica obrigatoriamente na definição da sua respectiva filiação previdenciária, ou seja, quanto menos cargos efetivos e vitalícios existirem, menos filiados ao Regime Próprio aquele Município terá.

6 RECURSOS PREVIDENCIÁRIOS

A Portaria n.º 1.467/22 do Ministério do Trabalho e Previdência conceitua recursos previdenciários da seguinte forma:

XIV - recursos previdenciários: as contribuições e quaisquer valores, bens, ativos e seus rendimentos vinculados ao RPPS ou aos fundos previdenciários, de que trata o art. 6º da Lei nº 9.717, de 28 de novembro 1998, inclusive a totalidade dos créditos do ente instituidor do benefício, reconhecidos pelo regime de origem, relativos à compensação financeira prevista nos §§ 9º e 9º-A do art. 201 da Constituição Federal e os recursos destinados à taxa de administração; [...] (Brasil, art. 2º, 2022).

Sendo estas as fontes de onde são retiradas as receitas que custeiam todo o sistema, tanto sob o aspecto financeiro quanto atuarial.

E, como é de conhecimento público, hoje, a maioria esmagadora de Regimes Próprios é deficitário tanto financeira quanto atuarialmente, ou seja, os recursos por eles recebidos não são suficientes para o custeio das despesas presentes e futuras com a previdência do servidor.

Déficits que são custeados pelos Entes Federados por força do que estabelecem o § 20 do artigo 40 da Constituição Federal e pela Lei federal n.º 9.717/98 onde está estabelecido que:

Art. 2º [...] § 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários (Brasil, 1988, texto original).

Partindo do conceito e da obrigatoriedade de cobertura das insuficiências financeiras e atuariais, a conclusão que vem a baila é a de que, em situações em que não há déficit a previdência do servidor é financiada com receitas advindas das contribuições dos segurados e patronal, receitas destinadas pelo Ente Federado ao Regime Próprio, receitas da compensação financeira entre regimes bem como receitas decorrentes das aplicações financeiras.

Enquanto naqueles onde há déficit haverá obrigatoriamente o aporte de recursos financeiros com o objetivo de financiar os passivos atuarial e/ou financeiro que o Regime possuir, receita essa que, ante ao futuro equilíbrio do Regime deixará de existir.

Sendo necessário aqui destacar que a cobertura das insuficiências atuarial e financeira é feita com recursos do próprio Ente Federados, os quais, poderiam estar sendo destinados a outras atividades ou serviços públicos.

As receitas oriundas das contribuições previdenciárias do segurado e patronal

são aquelas que se constituem em obrigatórias ante ao duplice custeio do Regime estabelecido pelo artigo 40 da Constituição Federal (BRASIL, art.40, 1988).

Hoje, os Regimes Próprios, salvo se não possuírem déficit atuarial, são obrigados a exigir 14% da remuneração de contribuição do servidor ativo e dos aposentados e pensionistas que recebem proventos que superam o teto do INSS.

Sendo que, no caso de aposentados e pensionistas o artigo 149 da Constituição Federal autoriza a redução da base de cálculo para valores que superam um salário-mínimo, nos seguintes termos: "§ 1º-A. Quando houver déficit atuarial, a contribuição ordinária dos aposentados e pensionistas poderá incidir sobre o valor dos proventos de aposentadoria e de pensões que supere o salário-mínimo" (BRASIL, art.149, 1988).

Já a contribuição patronal obrigatória, também chamada de contribuição normal, nos termos estabelecidos pelo artigo 2º da Lei n.º 9.717/98 será no mínimo igual e no máximo o dobro do valor pago pelos ativos, aposentados e pensionistas.

As receitas advindas da compensação financeira correspondem aos recursos repassados pelos regimes previdenciários ou mesmo o Sistema de Proteção Social decorrentes da emissão de certidões de tempo de contribuição ou serviço militar utilizadas na concessão de aposentadoria ou mesmo pensão por morte junto ao Regime Próprio instituidor do benefício.

Ou seja, é a restituição oriunda de tempos averbados na forma autoriza pelo § 9º do artigo 40 da Constituição Federal e pelos §§ 9º e 9º-A do artigo 201 também da Carta Magna.

Por fim, as receitas oriundas de aplicações financeiras nada mais são do que os resultados positivos decorrentes dos investimentos realizados pelos respectivos Regimes Próprios.

E considerando a definição e as características de cada uma dessas receitas é possível afirmar que, excluindo-se os recursos destinados à cobertura de déficits, a maior receita recebida pelos Regimes Próprios é a oriunda das contribuições previdenciárias do servidor e patronal.

Então a partir do momento em que os Entes Federados optarem por estabelecer como regime jurídico dos seus servidores as regras celetistas, haverá uma redução das receitas oriundas das contribuições previdenciárias dos servidores e também a contribuição patronal normal.

Em considerando que a redução nas receitas previdenciárias advindas das contribuições previdenciárias aumenta a necessidade de aportes financeiros do Município, pode se chegar a um ponto onde não haverá recursos previdenciários a serem recebidos ou estes serão tão escassos que exigirão o custeio do regime diretamente pelo Ente Federado quase que em sua totalidade.

7 EXTINÇÃO DO REGIME PRÓPRIO

Diante de tal quadro surge a dúvida se a decisão pela adoção do regime celetista enseja a extinção do Regime Próprio, a qual, fundando-se apenas no aspecto formal, é rechaçado pela literalidade do *caput* do artigo 34 da Emenda Constitucional n.º 103/19 onde está estabelecido que a finalização de um regime previdenciário de servidores públicos pressupõe a edição de lei local com esse objetivo, onde inclusive devem ser

regulados vários aspectos relacionados ao período compreendido entre a edição da norma e a finalização total do Regime.

Além da exigência de regramentos acerca dos benefícios já concedidos, dos direitos adquiridos e de ressarcimento para os casos em que não haja direito adquirido e, por essa razão, o servidor venha a ser filiado ao INSS.

Por outro lado, não se pode perder de vista que a prevalência de servidores celetista nos quadros da Administração Pública aliada a não reposição de quadros de servidores efetivos e/ou vitalícios levará, como dito, além da redução das receitas advindas da contribuição previdenciária, à redução do número de segurados ativos primeiramente e, na sequência, a inexistência destes, já que todos se tornarão aposentados ou geradores de pensão por morte.

Para no futuro, sem a existência de ativos e de aposentados e pensionistas, o Regime Próprio passar a existir só no papel já que não possuirá mais segurados ativos para custear o sistema ou beneficiários com recebimento de aposentadorias e/ou pensões por morte. O que se pode chamar de uma extinção de fato e não de direito.

E que, independentemente do nome, levará ao fim da previdência do servidor naquele Ente Federado que assim proceder.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda constitucional n.º 20, de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 16 dez. 1998.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. **Portaria n.º 1.467, de 2 de junho de 2022**. Disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 6 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4857**. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Julgado em 14 mar. 2022. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 8 abr. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso extraordinário n. 654.432/GO**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgado em 5 abr. 2017. Tema 541 da repercussão geral. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 12 set. 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 8. ed. São Paulo: Método, 2020.

Histórico

Recebido em: 03 out. 2025. **Aprovado em:** 22 abr. 2026. **Publicado em:** 08 jun. 2026.