

## VOTO :

### **O Senhor Ministro Luís Roberto Barroso (Relator):**

I. Questões preliminares. Cabimento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

1. Registro, inicialmente, que a presente ADPF está apta para ser julgada no mérito, na medida em que o contraditório formal está aperfeiçoado e foram colhidas manifestações das partes envolvidas, do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República. Assim, por imperativo de celeridade processual, o Plenário desta Corte tem defendido, reiteradamente, ser tão oportuno quanto adequado emitir pronunciamento jurisdicional definitivo. Destaco, dentre diversos precedentes, os seguintes: ADI 5.566, Rel. Min. Alexandre de Moraes; ADI 5.253, Rel. Min. Dias Toffoli; e ADPF 190, Rel. Min. Edson Fachin.

2. Consigno que estão atendidos os requisitos necessários ao seu conhecimento. Em primeiro lugar, a ADPF é o instrumento processual adequado para impugnar dispositivos que antecedem a norma constitucional invocada como paradigma, qual seja, o art. 40 da Constituição Federal, na redação conferida pela Emenda Constitucional nº186; 20/1998. Nesse sentido: ADPF 418, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. em 15.04.2020; e ADPF 364, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. em 11.09.2019.

3. Ademais, não há qualquer obstáculo para a análise desta arguição em relação ao art. 37, II, da Constituição Federal. O STF entende que “a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental é a via adequada para impugnação conjunta de atos normativos anteriores e posteriores à edição dos preceitos constitucionais que são invocados como parâmetros de controle” (ADPF 446, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. em 04.10.2019). Do mesmo modo, a ADPF também deve ser considerada o instrumento cabível para a impugnação de atos normativos quando o parâmetro de inconstitucionalidade reúne normas constitucionais anteriores e posteriores ao ato questionado.

4. Em segundo lugar, rejeito a preliminar de prejudicialidade da arguição, ao argumento de que a lei questionada teria sido revogada pela Lei Complementar Estadual nº186; 13/1994, que dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado do Piauí. O art. 2º186; da lei complementar define servidor como “a pessoa legalmente investida em cargo público”, sem explicitar quais categoriais de servidores seriam abrangidas pelo regime estatutário ou criar qualquer regime de transição

para os servidores admitidos no serviço público antes da Constituição de 1988 e da Emenda Constituição nº186; 20/1998. Por esse motivo, entendo que a Lei nº186; 4.546/1992 trata de matéria distinta e permanece em vigor.

5. Em terceiro lugar, rejeito a preliminar apontada pelo Procurador-Geral da República, que defende o não conhecimento da ação por ausência de impugnação do conjunto normativo sobre a matéria. Argumenta que a inclusão no regime próprio de previdência do Estado (art. 9º186; da Lei Estadual nº186; 4.546/1992, objeto desta arguição) decorre da transposição dos servidores celetistas (efetivos ou não) para o regime estatutário, nos termos do art. 5º186; da Lei Estadual nº186; 4.546/1992, que não foi impugnado nesta via.

6. De fato, a jurisprudência do STF é no sentido de que a ausência de impugnação da totalidade do complexo normativo inviabiliza o conhecimento das ações de controle concentrado (v.g. ADI 6.386, Rel. Min. Rosa Weber, j. em 10.10.2022; ADI 6.737, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. em 08.06.2021). Entretanto, admite-se que seja afastado o óbice quando (i) houver relação de interdependência entre as normas; e (ii) os dispositivos possuírem teor análogo e a causa de pedir for a mesma. Nesse sentido, a ADI 3.433, Rel. Min. Dias Toffoli, j. em 04.10.2021; e a ADI 2.982 QO, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. em 17.06.2004.

7. No presente caso, há evidente interdependência e semelhança de causa de pedir entre a norma do art. 5º186; da Lei Estadual nº186; 4.546/1992, que submete os servidores celetistas (efetivos ou não) ao regime estatutário, e o art. 9º186; da mesma lei, impugnado nesta ADPF, que determina que os servidores antes submetidos ao regime da CLT passam a ser considerados segurados obrigatórios do Instituto de Assistência e Previdência do Estado do Piauí - IAPEP, de modo a justificar a superação desse óbice processual.

8. Por esses motivos, a ADPF deve ser conhecida. Passo à análise do mérito.

## II. Mérito

9. O caso é de parcial provimento.

10. A Constituição Federal de 1988 exige que a investidura em cargos ou empregos públicos ocorra por meio de aprovação prévia em concurso público de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista na lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração (art. 37, II, CF/88).

11. Em relação àqueles que tenham sido admitidos no serviço público no regime constitucional anterior, o constituinte originário inseriu norma

transitória, criando uma estabilidade excepcional para os servidores públicos civis não admitidos por concurso público, mas em exercício na data da promulgação da Constituição há pelo menos cinco anos ininterruptos (art. 19, ADCT).

12. Já a redação originária do art. 39 da Constituição previu a obrigatoriedade de adoção de um regime jurídico único por todos os entes da federação. Com a Emenda Constitucional nº186; 19/1998, a previsão do regime jurídico único foi retirada do texto constitucional. Entretanto, no julgamento da medida cautelar na ADI 2.135, o STF suspendeu a eficácia do art. 39, *caput*, da CF, na redação dada pela EC nº186; 19/98, restabelecendo a obrigatoriedade do regime jurídico único. Em razão dos efeitos *ex nunc* das medidas cautelares, foi mantida, até o julgamento definitivo da ação, a validade dos atos e normas editadas durante a vigência do dispositivo suspenso.

13. Nesse cenário, cabia aos entes federativos fazer as mudanças necessárias em seu quadro de pessoal, para adaptá-lo às novas exigências constitucionais. Com esse objetivo, o Estado do Piauí editou a Lei Estadual nº186; 4.546/1992, que institui “o regime jurídico único para os servidores públicos civis da Administração Direta, das Autarquias e das Fundações Públicas do Estado, nos termos do art. 39, *caput*, da Constituição Federal e do art. 53, da Constituição Estadual” (art. 1º186;).

14. A norma submeteu ao regime estatutário: (i) os servidores concursados já admitidos por esse regime; (ii) os servidores concursados submetidos ao regime celetista; (iii) os servidores abrangidos pelo art. 17 do ADCT da Constituição daquele ente federativo (art. 19 do ADCT-CF/88); e (iv) os demais servidores admitidos no serviço público, em efetivo exercício, na data da publicação da lei. Além disso, enquadrou, no regime próprio de previdência social, os servidores antes submetidos ao regime trabalhista, inclusive aqueles não concursados em efetivo exercício na data de publicação da lei e os detentores da estabilidade excepcional. Confirma-se o teor dos dispositivos:

“Art. 5º186; - Ficam submetidos ao regime do "Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado do Piauí, na qualidade de servidores públicos e integrarão o Quadro Único de que trata o artigo anterior:

- I – os servidores concursados estatutários;
- II – os servidores concursados, regidos pela legislação trabalhista;
- III – os servidores abrangidos pelo art. 17, do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Estadual;

IV – os demais servidores admitidos no serviço público, em efetivo exercício, na data da publicação desta lei e cuja estabilidade somente será adquirida mediante concurso público, na forma do art. 41, da Constituição Federal.

(...)

Art. 8º186;. A partir da data da rescisão dos contratos de trabalho dos servidores regidos pela CLT, a Administração Direta, Autarquias e Fundações Públicas não poderão mais recolher, na qualidade de empregadoras, contribuições para o sistema de previdência social bem como as do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS.

Art. 9º186;. Os servidores, antes submetidos ao regime trabalhista, passam a ser considerados segurados obrigatórios do Instituto de Assistência e Previdência do estado do Piauí – IAPEP, com a respectiva aposentadoria mantida pelo órgão ou entidade de origem do servidor.”

15. Ocorre que a adaptação à exigência do art. 39 da Constituição Federal, em sua redação original, não prescinde da observância às demais normas constitucionais, em especial o art. 37, II, CF e o art. 19 do ADCT. Esta Corte entende que a transposição para o regime estatutário deve ser restrita aos servidores celetistas admitidos por concurso público ou estabilizados por força do art. 19 do ADCT. Nesse sentido, confirmam-se os seguintes precedentes:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei do Estado do Amazonas que realizou a modificação do regime dos servidores do Instituto de Medicina Tropical de Manaus para o regime estatutário. Transformação dos empregos em cargos públicos. Ocupação automática dos cargos públicos pelos antigos servidores celetistas. Ausência de distinção entre servidores concursados e não concursados. Violação dos arts. 37, II; e 39 da Constituição Federal, e do art. 19, caput, e §167; 1º186;, do ADCT. Parcial procedência. Interpretação conforme à Constituição. Modulação dos efeitos da decisão. Efeitos *ex nunc* .

1. Não se afigura inconstitucional a lei amazonense quando promove a modificação do regime jurídico dos funcionários da autarquia, já que o Estado do Amazonas atendeu a determinação constitucional de conformar seus servidores da administração direta, autárquica ou fundacional a um regime jurídico de sujeição uniforme, no caso, ao regime estatutário. O Instituto de Medicina Tropical de Manaus, como autarquia, deveria, de fato, ter seus servidores submetidos ao regime estatutário, não mais se admitindo que os

servidores da autarquia permanecessem regidos pela CLT. Entretanto, **não é possível extrair-se do art. 39 da Constituição que a adoção do regime único deva se dar em desconformidade com a regra imperativa do concurso público (art. 37, II, da CF/88)** . 2. A inconstitucionalidade do art. 1º186; da lei questionada aflora da extensão com que se promoveu a transposição do regime dos funcionários da autarquia estadual, uma vez que a norma não especificou a quais servidores se dirigia o comando. A expressão “atuais servidores sujeitos ao regime trabalhista” pode dizer respeito, sem dúvida, a servidores que foram contratados sem realização de concurso até a data de publicação da lei, no caso, 7 de maio de 1993. No entanto, esses servidores, se contratados antes do novo regime constitucional, poderiam não atender os requisitos previstos no art. 19 do ADCT da Constituição, em especial o do exercício ininterrupto por cinco anos, e, ainda assim, serem todos aproveitados como servidores estatutários. **É necessário se conferir interpretação conforme à Constituição à expressão “os atuais servidores sujeitos ao regime trabalhista” contida no art. 1º186; da Lei nº186; 2.205 do Estado do Amazonas, de 7 de maio de 1993, para excluir do âmbito de sua incidência os servidores que não foram admitidos por meio de concurso público e que não estavam em exercício há pelo menos 5 anos ininterruptos na data da promulgação da Constituição da República, nos termos do art. 19 do ADCT da Constituição Federal.**

3. A Lei 2.205/93 determinou, ainda, em seu art. 2º186;, a transformação dos empregos ocupados pelos então servidores da autarquia em cargos públicos. A segunda parte da disposição (“mantidas as atuais situações funcionais de seus titulares, que passam a ser regidas pela Lei nº186; 1.762/86”) acabou por vincular a transformação à consequente titularização desses cargos pelos servidores beneficiários da modificação do regime. Essa transposição automática equivale ao aproveitamento de servidores, ainda que não concursados, em cargos efetivos, nos quais a investidura se devia dar, conforme a atual Constituição, mediante prévia submissão de tais servidores a concurso público, seja aquele previsto no art. 37, inciso II, de seu texto permanente, seja o concurso para fins de efetivação mencionado no §167; 1º186; do art. 19 do ADCT.

4. **Mesmo os celetistas estabilizados pela regra do art. 19 do ADCT, e agora amparados pelo regime estatutário, não poderiam titularizar cargo de provimento efetivo sem a aprovação em concurso ao qual se refere o §167; 1º186; do art. 19 do ADCT.** Esses possuem apenas o direito de permanecer na função para as quais foram admitidos, somente vindo a adquirir efetividade no cargo quando se submeterem a certame público. A interpretação a ser conferida ao art. 2º186; deve ser mais restritiva que a atribuída ao art. 1º186; da lei

estadual, devendo-se excluir do âmbito de incidência da expressão “mantidas as atuais situações funcionais de seus titulares, que passam a ser regidas pela Lei nº186; 1.726/86”, contida no art. 2º186; da Lei estadual nº186; 2.205/93, os servidores que não tenham se submetido ao concurso público previsto no art. 37, II, da Constituição Federal, ou ao concurso para fins de efetivação referido no §167; 1º186; do art. 19 do ADCT.

5. Igual interpretação conforme à Constituição deve ser conferida aos §167;§167; 1º186; e 2º186; do art. 3º186; da Lei 2.205/93, restringindo-se o âmbito de sua incidência apenas àqueles servidores concursados. **Não é cabível assegurar aos servidores não concursados – inclusive os estáveis na forma do art. 19 do ADCT que não realizaram concurso de efetivação (§167; 1º186;) – a concessão de vantagens e deveres próprios dos servidores públicos ocupantes de cargos efetivos.**

6. Considerando-se que a lei combatida está em vigor há mais de 28 anos e que, provavelmente, muitos dos servidores admitidos até sua edição estão, atualmente, recebendo proventos de aposentadoria, ou seus dependentes, pensões por morte, hão de se modular os efeitos da decisão, com fundamento no art. 27 da Lei 9.868/99, para se conferir ao julgado efeitos *ex nunc*, ficando expressamente ressalvados dos efeitos da decisão os servidores que já estejam aposentados e aqueles que, até a data de publicação da ata deste julgamento, tenham preenchido os requisitos para a aposentadoria. Precedentes.

7. Ação julgada parcialmente procedente.” (ADI 3.636, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. em 11.10.2021; grifou-se)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI COMPLEMENTAR Nº186; 03/90, EDITADA PELO ESTADO DE PERNAMBUCO (ART. 2º186;, “caput” e §167; 1º186;, ART. 3º186;, “caput” e §167; 2º186;, e ART. 14, III e §167;§167; 1º186; a 3º186;) – DERROGAÇÃO DO ART. 14, III e §167;§167; 1º186; a 3º186;, DA LC Nº186; 03/90, RESULTANTE DA SUPERVENIENTE EDIÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº186; 16/96 (ART. 13) – CONSEQUENTE PREJUDICIALIDADE PARCIAL DA AÇÃO DIRETA – PROVIMENTO DERIVADO – TRANSFORMAÇÃO DE SERVIDORES CELETISTAS EM ESTATUTÁRIOS – INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL – OFENSA AO ARTIGO 37, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DA EXIGÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO – ATUAÇÃO PROCESSUAL ORDINÁRIA DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO COMO “CURADOR DA PRESUNÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE” DAS LEIS E ATOS NORMATIVOS

ESTATAIS – DESNECESSIDADE, PORÉM, DESSA DEFESA QUANDO O ATO IMPUGNADO VEICULAR MATÉRIA CUJA INCONSTITUCIONALIDADE JÁ TENHA SIDO PRONUNCIADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO EXERCÍCIO DE SUA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL – MEDIDA CAUTELAR ANTERIORMENTE DEFERIDA PELO PLENÁRIO DESTA SUPREMA CORTE – REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO TEMA – PRECEDENTES – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE – AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.” (ADI 1.476, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. em 01.08.2018; grifou-se)

16. De fato, a expressão “demais servidores admitidos no serviço público, em efetivo exercício, na data da publicação desta lei” constante do art. 5º186, IV, da Lei Estadual nº186; 4.546/1992, pode abranger, inclusive, servidores que foram contratados sem realização de concurso público, em afronta ao art. 37, II, da Constituição. As únicas hipóteses nas quais é legítima a transposição de regime já estão previstas nos incisos anteriores (servidores concursados regidos pelo regime celetista e servidores abrangidos pelo art. 19 do ADCT, correspondente ao art. 17 do ADCT da Constituição do Estado do Piauí). Desse modo, deve ser reconhecida a inconstitucionalidade do art. 5º186, IV, da Lei nº186; 4.546/1992, do Estado do Piauí.

17. Adicionalmente, como consequência da transposição efetuada pelo art. 5º186, a Lei Estadual nº186; 4.546/1992 (i) determinou que, a partir da rescisão dos contratos regidos pela CLT, fossem encerradas as contribuições da Administração Pública ao regime geral de previdência social e ao FGTS (art. 8º186); e (ii) enquadrou no regime próprio de previdência social os servidores anteriormente submetidos ao regime trabalhista e transpostos ao regime estatutário pelo art. 5º186; (art. 9º186);

18. Em relação ao art. 8º186, anoto que o Supremo Tribunal Federal possui entendimento no sentido de que a transposição do regime jurídico celetista para o estatutário tem como consequência a extinção do contrato de trabalho, em virtude da criação de nova relação jurídica. Nesse sentido: AI 761.382-AgR, Relª170; Minª170; Rosa Weber; AI 850.534-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski; RE 592.327-AgR, Relª170; Minª170; Cármen Lúcia; MS 24.381, Rel. Min. Gilmar Mendes; e MS 22.094, Relª170; Minª170; Ellen Gracie).

19. Desse modo, o encerramento das contribuições, pelo empregador Administração Pública, ao sistema de previdência social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, é consequência da conversão do regime celetista em estatutário.

20. Ocorre que, como visto, essa transposição é vedada aos servidores celetistas não admitidos por concurso público e que não preenchem os requisitos do art. 19 do ADCT. Portanto, o dispositivo será inaplicável a esses agentes públicos, cujos contratos continuarão a ser regidos pela legislação trabalhista. Não há, portanto, vício de inconstitucionalidade no art. 8º186,, que se limita a prever a consequência necessária da extinção dos contratos celetistas.

21. Por fim, passo à análise do art. 9º186; da Lei Estadual nº186; 4.546 /1992, que submete ao regime próprio de previdência social os servidores “antes submetidos ao regime trabalhista”. Em razão da amplitude da expressão, combinada com o previsto no art. 5º186; da lei estadual, o regime próprio do Estado do Piauí passou a absorver (i) os servidores celetistas concursados, regularmente transpostos ao regime estatutário, (ii) aqueles que ingressaram sem concurso público, mas preenchiam os requisitos do art. 19 do ADCT, também regularmente transpostos; e (iii) os que ingressaram sem concurso público e não se enquadravam no art. 19 do ADCT, caso em que é irregular a transposição de regime.

22. Quanto ao ponto, o STF tem jurisprudência pacífica no sentido de que o servidor que preencher as condições exigidas pelo art. 19 do ADCT, apesar de estável no cargo para o qual fora contratado, não é efetivo. Desse modo, não é titular do cargo que ocupa, não integra a carreira e goza apenas de uma estabilidade especial no serviço público, que não se confunde com a estabilidade disciplinada pelo art. 41 da Constituição Federal. Nesse sentido, confira-se:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 7º186; da Lei Complementar nº186; 100/2007 do Estado de Minas Gerais. Norma que tornou titulares de cargos efetivos servidores que ingressaram na administração pública sem concurso público, englobando servidores admitidos antes e depois da Constituição de 1988. Ofensa ao art. 37, inciso II, da Constituição Federal, e ao art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Modulação dos efeitos. Procedência parcial.

1. Desde a Constituição de 1988, por força do seu art. 37, inciso II, a investidura em cargo ou emprego público depende da prévia aprovação em concurso público. As exceções a essa regra estão taxativamente previstas na Constituição. Tratando-se, no entanto, de cargo efetivo, a aprovação em concurso público se impõe.

2. O art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias tornou estáveis os servidores que estavam em exercício há pelo menos cinco anos na data da promulgação da Constituição de 1988. A estabilidade conferida por essa norma não implica a chamada



efetividade, que depende de concurso público, nem com ela se confunde. Tal dispositivo é de observância obrigatória pelos estados. Precedentes: ADI nº186; 289/CE, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ de 16/3/07; RE nº186; 199.293/SP, Relator o Ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJ de 6/8/04; ADI nº186; 243/RN-MC, Relator o Ministro Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ de 24/8/01; RE nº186; 167635/PA, Relator o Ministro Maurício Corrêa, Segunda Turma, DJ de 7/2/97.

(...)

5. Ação direta julgada parcialmente procedente.” (ADI 4.876, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. em 26.03.2014)

23. Em virtude dessa particularidade, os beneficiados pela estabilidade excepcional prevista no art. 19 do ADCT não são detentores das vantagens privativas dos servidores ocupantes de cargo efetivo, o que afasta, portanto, a possibilidade de participação no regime próprio de previdência social (art. 40, *caput*, na redação dada pela EC nº186; 20/1998 e, posteriormente, pela EC nº186; 42/2003). A corroborar esse entendimento, destaco o julgamento, por esta Corte, da ADI 5.111 (Rel. Min. Dias Toffoli, j. em 20.09.2018), cuja ementa transcrevo a seguir:

**“ Ação direta de inconstitucionalidade. Parágrafo único do art. 28 da Resolução nº186; 49, de 27/12/05, da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima. Exaurimento da eficácia. Prejudicialidade. Artigo 3º186;, inciso I, parte final, da Lei Complementar nº186; 54, de 31/12/01, do Estado de Roraima, com a redação conferida pela Lei Complementar nº186; 138, de 26/6/08. Violação do art. 40 da Constituição Federal. Norma de absorção obrigatória pela legislação infraconstitucional. Modulação dos efeitos. Procedência parcial.**

1. Com a edição da Resolução nº186; 3/2015 da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima, ocorreu o esvaziamento da eficácia do parágrafo único do art. 28 da Resolução nº186; 49/2005 do mesmo órgão. Nesses casos, tem decidido o Supremo Tribunal Federal pela extinção anômala do processo de controle normativo abstrato, motivada pela perda superveniente de seu objeto, que tanto pode decorrer da revogação pura e simples do ato impugnado como do exaurimento de sua eficácia. Precedentes: ADI nº186; 2859/DF, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe de 21/10/16; ADI nº186; 4365/DF, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe de 8/5/15; ADI nº186; 1.979/SC-MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ de 29/9/06; ADI nº186; 885/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ de 31/8/01.

2. O art. 3º186,, inciso I, parte final, da Lei Complementar nº186; 54, de 31/12/01, do Estado de Roraima, com a redação conferida pela Lei Complementar nº186; 138, de 26/6/08, promove ampliação do rol previsto no art. 40 da Constituição Federal ao determinar que estão incluídos no regime próprio de previdência também os “servidores declarados estáveis, nos termos da Constituição estadual”, expressão que acaba por abranger servidores estabilizados, embora não efetivos, de que trata o art. 19 do ADCT. Portanto, o preceito em tela viola o art. 40 da Constituição Federal, norma de absorção obrigatória pela legislação infraconstitucional, consoante jurisprudência da Suprema Corte. Precedentes: ADI nº186; 101/MG, Relator o Min. Celio Borja, Rel. p/ o ac. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ de 7/5/93; ADI nº186; 178/RS, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ de 26/4/96; ADI nº186; 369/AC, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ de 12/3/99.

3. Modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, nos termos do art. 27 da Lei nº186; 9.868/99, para que sejam ressalvados da decisão aqueles que, até a data de publicação da ata do julgamento, já estejam aposentados ou tenham preenchido os requisitos para a aposentadoria sob o regime próprio de previdência do Estado de Roraima, exclusivamente para efeito de aposentadoria.

4. Ação julgada parcialmente procedente.” (grifou-se)

24. De fato, o art. 40 da Constituição de 1988, na redação conferida pelas Emendas Constitucionais nos 20/1998 e 41/2003, admite como segurados do Regime Próprio de Previdência Social apenas os servidores que, após aprovação em concurso público e nomeação para o cargo, sejam titulares de cargo efetivo. Nesse sentido, vejam-se os seguintes julgados:

“CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO. REGIME PREVIDENCIÁRIO PARA AGENTES PÚBLICOS NÃO TITULARES DE CARGO EFETIVO POR LEI ESTADUAL. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL 39/2002, ART. 98-A, INCLUÍDO PELA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL 125/2019. EMENDA CONSTITUCIONAL 20/1998. COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR SOBRE PREVIDÊNCIA SOCIAL. REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. PROCEDÊNCIA.

1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito.

2. Matéria atinente à regime de previdência social, instituindo regime próprio para determinado grupo de agentes públicos do Estado do Pará após a Emenda Constitucional 20/1998.

3. É competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito legislar sobre previdência social, nos termos do art. 24, XII, CF. Aos Estados e ao Distrito Federal compete legislar sobre previdência social dos seus respectivos servidores, no âmbito de suas respectivas competências e especificamente para os servidores titulares de cargo efetivo, sempre em observância às normas gerais editadas pela União.

4. O regime próprio de previdência social aplica-se aos servidores titulares de cargos efetivos (art. 40, caput, CF). Aos agentes públicos não titulares de cargos efetivos, por sua vez, aplica-se o regime geral de previdência social (art. 40, §167:13, CF). Sistemática constitucional estabelecida desde a Emenda Constitucional 20/1998.

5. Pretensão de modulação dos efeitos da decisão. A legislação impugnada abrange períodos aquisitivos posteriores à EC nº186; 20/1998 e com o fundamento legal encontrado em uma normatização editada quase vinte anos após o referido marco constitucional. Inaplicável.

6. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.” (ADI 7.198, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. em 03.11.2022)

“PREVIDENCIÁRIO E CONSTITUCIONAL. LEI ESTADUAL QUE INCLUIU NO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SEGURADOS QUE NÃO SÃO SERVIDORES DE CARGOS EFETIVOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ART. 40 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NECESSÁRIA VINCULAÇÃO AO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL.

1. O art. 40 da Constituição de 1988, na redação hoje vigente após as Emendas Constitucionais 20/98 e 41/03, enquadra como segurados dos Regimes Próprios de Previdência Social apenas os servidores titulares de cargo efetivo na União, Estado, Distrito Federal ou Municípios, ou em suas respectivas autarquias e fundações públicas, qualidade que não aproveita aos titulares de serventias extrajudiciais.

2. O art. 95 da Lei Complementar 412/2008, do Estado de Santa Catarina, é materialmente inconstitucional, por incluir como segurados obrigatórios de seu RPPS os cartorários extrajudiciais (notários, registradores, oficiais maiores e escreventes juramentados) admitidos antes da vigência da Lei federal 8.935/94 que, até 15/12/98 (data da promulgação da EC 20/98), não satisfaziam os pressupostos para obter benefícios previdenciários.

3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, com modulação de efeitos, para assegurar o direito adquirido dos segurados e dependentes que, até a data da publicação da ata do presente julgamento, já estivessem recebendo benefícios previdenciários juntos ao regime próprio paranaense ou já houvessem cumprido os requisitos necessários para obtê-los.” (ADI 4.641, Rel. Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, j. em 11.03.2015)

25. Conclui-se, assim, que o pedido merece parcial provimento, para que o art. 9º186; da Lei Estadual nº186; 4.546/1992 receba interpretação conforme a Constituição, de modo a afastar do regime próprio de previdência social todos os servidores públicos não detentores de cargo efetivo, ou seja, os servidores públicos admitidos sem concurso público, inclusive aqueles abrangidos pelo art. 19 do ADCT-CF/88, correspondente ao art. 17 do ADCT da Constituição do Estado do Piauí.

26. Adicionalmente, nos termos da fundamentação acima, é o caso de declarar, por arrastamento, a inconstitucionalidade do art. 5º186,, IV, da Lei nº186; 4.546/1992, do Estado do Piauí. O uso da técnica da declaração de inconstitucionalidade por arrastamento, a fim de abranger dispositivos não impugnados expressamente na inicial, mas que tenham relação de interdependência e possuam teor análogo e a mesma causa de pedir, constitui expressão dos princípios da efetividade processual e da primazia do julgamento de mérito (arts. 4º186; e 6º186,, CPC). Sobre o tema, confirmam-se os seguintes julgados: ADI 2.982 QO, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. em 17.06.2004; e ADI 2.728, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, j. em 28.05.2003. Desse modo, justifica-se o seu emprego no presente caso, considerando-se que a interpretação conforme a Constituição dada ao art. 9º186; da Lei Estadual nº186; 4.546/1992 evidentemente atinge o disposto no art. 5º186,, IV, da mesma lei, embora este não tenha sido impugnado originariamente.

### III. Modulação dos efeitos da decisão.

26. Em virtude do grade lapso temporal entre a publicação da lei impugnada e a presente decisão, entendo ser prudente a modulação de seus efeitos.

27. A modulação de efeitos das declarações de inconstitucionalidade reflete um juízo de ponderação entre a disposição constitucional tida por violada e os valores constitucionais da segurança jurídica, excepcional interesse social e boa-fé (v. ADI 3.666, sob minha relatoria). Estes valores podem prevalecer em determinados casos, de modo a preservar situações consolidadas no tempo e a evitar efeitos adversos advindos da retroação dos efeitos da decisão desta Corte.

28. No presente caso, os dispositivos impugnados da lei estadual em exame vigoraram por mais de 30 (trinta) anos com presunção formal de constitucionalidade. Nesse contexto, a plena atribuição de efeitos retroativos promoveria ônus excessivo e indesejável aos aposentados e àqueles que, ao tempo do julgamento de mérito, já tenham implementado os requisitos para aposentação. Aqui, há um conjunto de indivíduos abrigados pela noção de *funcionário público de fato*: servidores cuja situação detém aparência de legalidade, embora seu ingresso tenha se dado de maneira irregular, e que, de boa-fé, prestaram um serviço público como se efetivos fossem.

29. Nesse contexto, especificamente em relação aos indivíduos que ocuparam por décadas os respectivos cargos e vieram a se aposentar regularmente, ou estarão aptos a se aposentar ao tempo do julgamento de mérito, entendo ser necessário privilegiar a segurança jurídica. Nessa situação excepcional, não é razoável penalizar tais indivíduos de boa-fé com categóricas modificações de regime previdenciário.

30. A propósito, o Tribunal já se manifestou a respeito da modulação de efeitos em situações semelhantes. Confira-se:

“EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. TRANSPOSIÇÃO DE REGIME JURÍDICO. ATRIBUIÇÃO DE INTERPRETAÇÃO CONFORME. INADEQUAÇÃO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS. RESSALVAS. APOSENTADO. BENEFICIÁRIO DE PENSÃO. NOMEADOS MEDIANTE APROVAÇÃO EM CONCURSO PÚBLICO. ESTABILIDADE DO ART. 19 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS.

1. É inadequada a pretensão de conferir efeitos modificativos aos embargos de declaração, de modo a atribuir-se interpretação conforme à Constituição aos dispositivos impugnados.

2. O caráter alimentar da verba remuneratória recebida, por significativo lapso temporal, de boa-fé, sob o manto da presunção de constitucionalidade do respectivo quadro normativo, afasta o dever de devolução ou ressarcimento.

3. É compatível com a Constituição de 1988 a alteração do regime celetista para o estatutário em relação aos empregados públicos que, aprovados em concurso público, permaneceram no exercício do mesmo cargo no novo regime jurídico. Precedentes.

4. Acolhido, em parte, o pedido de modulação de efeitos da decisão, (a) ressalvam-se da declaração de inconstitucionalidade (a.1) os servidores aposentados ou que cumpriram os requisitos para a aposentadoria até a data da publicação do acórdão embargado – 31 de

agosto de 2018 –, (a.2) os beneficiários de pensão decorrente do falecimento de servidor abrangido pela norma inconstitucional, (a.3) os servidores que, aprovados em concurso público, permaneceram no exercício do mesmo cargo no novo regime jurídico (a.4) e a estabilidade adquirida por servidores com fundamento no art. 19 do ADCT; bem como (b) afasta-se a necessidade da devolução dos valores recebidos a título de remuneração por ex-servidores alcançados pelos preceitos.

5. Embargos de declaração conhecidos e providos em parte.” (ADI 1.476 ED, Rel. Min. Nunes Marques, Tribunal Pleno, j. em 21.03.2022)

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei do Estado do Amazonas que realizou a modificação do regime dos servidores do Instituto de Medicina Tropical de Manaus para o regime estatutário. Transformação dos empregos em cargos públicos. Ocupação automática dos cargos públicos pelos antigos servidores celetistas. Ausência de distinção entre servidores concursados e não concursados. Violação dos arts. 37, II; e 39 da Constituição Federal, e do art. 19, caput, e §167; 1º186,, do ADCT. Parcial procedência. Interpretação conforme à Constituição. Modulação dos efeitos da decisão. Efeitos ex nunc.

(...)

6. Considerando-se que a lei combatida está em vigor há mais de 28 anos e que, provavelmente, muitos dos servidores admitidos até sua edição estão, atualmente, recebendo proventos de aposentadoria, ou seus dependentes, pensões por morte, não de se modular os efeitos da decisão, com fundamento no art. 27 da Lei 9.868/99, para se conferir ao julgado efeitos ex nunc, ficando expressamente ressalvados dos efeitos da decisão os servidores que já estejam aposentados e aqueles que, até a data de publicação da ata deste julgamento, tenham preenchido os requisitos para a aposentadoria. Precedentes. 7. Ação julgada parcialmente procedente.” (ADI 3.636, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. em 11.10.2021)

“Ação direta de inconstitucionalidade. Parágrafo único do art. 28 da Resolução nº186; 49, de 27/12/05, da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima. Exaurimento da eficácia. Prejudicialidade. Artigo 3º186,, inciso I, parte final, da Lei Complementar nº186; 54, de 31/12/01, do Estado de Roraima, com a redação conferida pela Lei Complementar nº186; 138, de 26/6/08. Violação do art. 40 da Constituição Federal. Norma de absorção obrigatória pela legislação infraconstitucional. Modulação dos efeitos. Procedência parcial.

(...)

3. Modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, nos termos do art. 27 da Lei nº186; 9.868/99, para que sejam ressalvados da decisão aqueles que, até a data de publicação da ata do julgamento, já estejam aposentados ou tenham preenchido os requisitos para a aposentadoria sob o regime próprio de previdência do Estado de Roraima, exclusivamente para efeito de aposentadoria.

4. Ação julgada parcialmente procedente.” (ADI 5.111, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. em 20.09.2018)

31. Portanto, considero necessária a modulação dos efeitos temporais da decisão, ressalvando do acórdão de mérito os aposentados e aqueles que tenham implementado os requisitos para aposentadoria até a data da publicação da ata de julgamento, mantendo-se estes no regime próprio dos servidores daquele estado.

#### IV. Conclusão.

32. Diante do exposto, julgo parcialmente procedente o pedido, para conferir interpretação conforme a Constituição ao art. 9º186; da Lei nº186; 4.546/1992, do Estado do Piauí, de modo a excluir do regime próprio de previdência social daquele ente federativo todos os servidores públicos não detentores de cargo efetivo, ou seja, os servidores públicos admitidos sem concurso público, inclusive aqueles abrangidos pelo art. 19 do ADCT-CF/88, correspondente ao art. 17 do ADCT da Constituição do Piau. Por arrastamento, declaro a inconstitucionalidade do art. 5º186;, IV, da Lei nº186; 4.546/1992, do Estado do Piauí. Ressalvo dos efeitos da decisão os aposentados e aqueles que tenham implementado os requisitos para aposentadoria até a data da publicação da ata de julgamento, mantidos estes no regime próprio dos servidores do referido estado.

33. Fixação da seguinte tese de julgamento: *“1. É incompatível com a regra do concurso público (art. 37, II, CF) a transformação de servidores celetistas não concursados em estatutários, com exceção daqueles detentores da estabilidade excepcional (art. 19 do ADCT); 2. São admitidos no regime próprio de previdência social exclusivamente os servidores públicos civis detentores de cargo efetivo (art. 40, CF, na redação dada pela EC nº186; 20/98), o que exclui os estáveis na forma do art. 19 do ADCT e demais servidores admitidos sem concurso público”*.

É como voto.