



**MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL**  
**Secretaria de Regime Próprio e Complementar**  
**Departamento dos Regimes Próprios de Previdência Social**  
**Coordenação-Geral de Normatização e Acompanhamento Legal**  
**Divisão de Orientações e Informações Técnicas**

**L510483/2024 - Salvador/BA**

**EMENTA:**

TEMA 1254 DO STF. EXTENSÃO DA MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA TESE FIXADA AOS SERVIDORES NÃO EFETIVOS E NÃO ESTABILIZADOS PELO ART. 19 DO ADCT. POSSIBILIDADE DE INTERNALIZAÇÃO POR MEIO DE LEI LOCAL. INVIABILIDADE DE APLICAÇÃO RETROATIVA E ADOÇÃO DO MESMO MARCO TEMPORAL. SEGURANÇA JURÍDICA. EMISSÃO DE CERTIDÃO DE TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO PELO RPPS NA HIPÓTESE DE MIGRAÇÃO DE SERVIDORES PARA O RGPS. INVALIDAÇÃO DA RELAÇÃO JURÍDICA DE FILIAÇÃO AO RPPS SEM EFEITOS RETROATIVOS. ART. 182, §4º DA PORTARIA MTP 1467, DE 2022.

A possibilidade de extensão dos efeitos da decisão de modulação do Tema 1254 do STF em favor dos servidores não efetivos e não estabilizados e dos admitidos após a promulgação da Constituição Federal de 1988 sem prévia aprovação em concurso público ocorre, no panorama jurídico atual, por meio de decisão judicial própria que assegure a manutenção, no RPPS, das aposentadorias e pensões concedidas e aquelas com requisitos já satisfeitos antes do marco temporal específico definido para o caso concreto ou, por outra forma, mediante a internalização do teor da tese fixada para o Tema 1254 efetivada por meio de lei local não retroativa que assegure a manutenção no regime próprio das aposentadorias e pensões concedidas e aquelas com requisitos já satisfeitos antes da data da publicação da lei nova, com previsão de migração para o RGPS dos servidores que não atendem tais requisitos.

O marco temporal adotado na tese fixada no Tema 1254, qual seja, 17 de junho de 2024, data da publicação da ata de julgamento dos segundos embargos de declaração no RE 1426306, aplica-se somente ao RPPS do Estado de Tocantins, ou seja, não se aplica na hipótese de declaração de inconstitucionalidade da lei local de ente diverso, porque o marco da alteração de regime, nestes casos, dependerá de haver ou não modulação de efeitos para o ente federado específico. Do mesmo modo, não se aplica o marco temporal adotado na tese fixada no Tema 1254 na hipótese de invalidação da filiação do servidor ao RPPS por meio de lei local que a internalizou, em razão da necessidade de observância do princípio da irretroatividade da lei para preservação de direitos adquiridos, em consonância com a modulação dos efeitos da tese geral.

Portanto, nos casos de filiação a RPPS de servidores não efetivos, estabilizados ou não pelo art. 19 do ADCT, bem como dos demais servidores estatutários não

admitidos por concurso público, NÃO havendo decisão judicial específica para o ente federativo, admite-se a invalidação da relação jurídica de filiação ao RPPS por lei local, com efeitos a partir da data de sua publicação, com possibilidade de emissão de Certidão de Tempo de Contribuição (CTC) destinada ao RGPS, referente ao tempo anterior de vínculo ao RPPS, para os servidores que ainda não integralizaram os requisitos para aposentadoria neste regime até a data definida em lei local e que serão migrados para o RGPS. Nessa hipótese, aplica-se o disposto no § 4º do art. 182 da Portaria MTP nº 1.467, de 2022, incluído pela Portaria MPS nº 1.180, de 16 de abril de 2024.

(Divisão de Orientação e Informações Técnicas - DIOIT/CGNAL/DRPPS/SRPC/MPS. GESCON L510483/2024. Data: 4/11/2024).

### **INTEIRO TEOR:**

1. Trata-se da consulta Gescon L510483/2024, formulada pela unidade gestora (UG) do regime próprio de previdência social (RPPS) do município de Salvador/BA, em que solicita manifestação deste Departamento dos Regimes Próprios de Previdência Social (DRPPS) quanto à possibilidade de extensão da modulação dos efeitos da decisão exarada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em sede de segundos embargos de declaração, no Tema 1254 do regime da repercussão geral, em favor de outros servidores, além daqueles não efetivos, mas estabilizados excepcionalmente pelo Artigo 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal de 1988.

2. O consultante aponta o entendimento de que a questão constitucional objeto do Recurso Extraordinário (RE) 1426306/TO, representativo do Tema 1254, limitou-se a analisar o enquadramento previdenciário dos servidores não efetivos e estabilizados pelo artigo 19 do ADCT da Constituição Federal de 1988, excluindo da discussão e, conseqüentemente, da decisão e da sua modulação, os servidores sem estabilidade e sem efetividade.

3. Diante do exposto, e buscando esclarecimentos sobre os possíveis efeitos dessa modulação da tese fixada no Tema 1254, o consultante apresenta os seguintes questionamentos:

a) Entende este Ministério pela possibilidade de extensão dos efeitos da decisão de modulação, em sede de embargos de declaração, do Tema de Repercussão Geral nº 1254, do Supremo Tribunal Federal – STF, em favor dos servidores não efetivos e não estabilizados, por não cumprirem o artigo 19 da ADCT/CF de 1988?

b) Entende este Ministério pela possibilidade de extensão dos efeitos da decisão de modulação, em sede de embargos de declaração, do Tema de Repercussão Geral nº 1254, do Supremo Tribunal Federal – STF, em favor dos servidores não concursados e contratados após a CF de 1988?

c) Entende este Ministério pela possibilidade de extensão dos efeitos da decisão de modulação, em sede de embargos de declaração, do Tema de Repercussão Geral nº 1254, do Supremo Tribunal Federal – STF, aos beneficiários do benefício de pensão por morte decorrente de aposentadoria de servidor estável e não concursado

concedida antes de 17 de junho de 2024 (data de publicação da ata de julgamento destes embargos declaratórios), porém com óbito do segurado ocorrido após esta data?

d) Entende este Ministério pela possibilidade de extensão dos efeitos da decisão de modulação, em sede de embargos de declaração, do Tema de Repercussão Geral nº 1254, do Supremo Tribunal Federal – STF, aos beneficiários do benefício de pensão por morte a ser instituído por servidor estável, na condição de ativo e com requisitos para aposentadoria já satisfeitos até a data de 17 de junho de 2024 (data de publicação da ata de julgamento destes embargos declaratórios), porém com óbito do segurado ocorrido após esta data?

4. Inicialmente, cabe destacar que as competências regimentais deste DRPPS estão relacionadas à orientação, supervisão, fiscalização e acompanhamento dos RPPS, que amparam os servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme atribuição concedida à União pelo art. 9º da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, recepcionada como Lei Complementar pelo art. 9º da Emenda Constitucional (EC) nº 103, de 12 de novembro de 2019.

5. O art. 19 do ADCT estabeleceu regra transitória que garantiu estabilidade excepcional aos servidores admitidos sem concurso público que estivessem em exercício há pelo menos cinco anos na data da promulgação da Constituição de 1988, mas não definiu expressamente a vinculação previdenciária destes servidores, tampouco atribuiu efetividade aos cargos por eles ocupados. No Recurso Extraordinário (RE) 1426306/TO, representativo do tema de repercussão geral nº 1254, o STF decidiu que esses servidores não podem ser equiparados aos servidores titulares de cargos efetivos, admitidos por meio de concurso público na forma regulada no inciso II do art. 37 da Constituição, para fins de vinculação previdenciária a RPPS. O processo transitou em julgado em 15/08/2024, após julgamento dos segundos embargos de declaração, cuja ata foi publicada em 17/06/2024, com a nova redação da tese fixada:

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

6. A tese fixada no Tema 1254 do STF pôs fim a uma ampla divergência no âmbito do Poder Judiciário, intensificada após a publicação da Emenda Constitucional nº 20 e da Lei nº 9.717, ambas de 1998. A controvérsia constitucional girava em torno da definição da vinculação previdenciária dos servidores acobertados pelo art. 19 do ADCT da Constituição Federal, que, na condição de estabilizados e estatutários, não foram expressamente enquadrados nas categorias de agentes públicos vinculadas obrigatoriamente ao RGPS, elencadas no § 13 do art. 40 da Constituição, aplicável aos ocupantes, exclusivamente, de cargos em comissão, temporários ou empregos públicos, ou seja, não havia evidente inconstitucionalidade da relação jurídica destes servidores com o RPPS.

7. De antemão, é importante destacar que o Tema 1254 do regime de repercussão geral possui efeito vinculante direto APENAS para os órgãos do Poder Judiciário, que deverão adotar a tese fixada observando a modulação dos efeitos que ressalva da vinculação obrigatória ao RGPS as aposentadorias e pensões já concedidas pelo RPPS ou com requisitos já satisfeitos até uma data a ser definida na respectiva decisão do caso concreto. Nos casos em que já houve decisão judicial específica no âmbito do ente federativo quanto à manutenção destes servidores no RPPS, anterior ao advento da tese fixada no Tema 1254, devem ser observados os limites nela estabelecidos enquanto estiver em vigor, sobretudo no que diz respeito aos marcos temporais da decisão, se houver.

8. Assim, quanto a extensão dos efeitos da tese fixada no Tema 1254 para a Administração Pública, em que pese o caráter vinculante da repercussão geral seja restrito ao Poder Judiciário, é incontestável a sua influência na orientação das condutas administrativas que poderão ser adotadas doravante pelos entes federados, considerando que nos processos judiciais futuros e em andamento, as decisões adotarão uniformemente a tese no controle incidental de constitucionalidade. Embora o caso concreto analisado no bojo do Recurso Extraordinário verse somente sobre o enquadramento previdenciário de servidora estadual estabilizada pelo art. 19 do ADCT, é evidente a ampliação da quantidade de relações subjetivas alcançadas pela tese fixada no Tema 1254 ao incluir em seu lastro decisório, sem corte temporal ou normativo, “os demais servidores sem concurso público”.

9. Nesse amplo panorama, para extensão dos efeitos da tese fixada no Tema 1254 pela Administração Pública, afigura-se possível, nos casos em que não exista decisão judicial específica em vigor, que o ente federativo promova a adequação da legislação local internalizando o entendimento fixado na tese de repercussão geral quanto ao enquadramento previdenciário dos servidores não efetivos, estabilizados ou não pelo art. 19 do ADCT, bem como dos demais servidores estatutários não admitidos por concurso público, mesmo após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

10. Em regra, a aplicação da tese fixada no Tema 1254 do STF implica na invalidação da relação jurídica de filiação dos servidores NÃO detentores de cargo efetivo ao RPPS, mas as decisões judiciais supervenientes à publicação desta tese deverão modular seus efeitos para manter no regime próprio as aposentadorias e pensões concedidas e aquelas com requisitos já satisfeitos antes do marco temporal específico definido para o caso concreto. Da mesma forma, na hipótese de invalidação da filiação ao RPPS por meio de lei local que internalizou o entendimento da tese, DEVE SER OBSERVADA A IRRETROATIVIDADE DOS EFEITOS DA LEI, ou seja, o marco temporal da alteração do regime previdenciário do servidor não pode ser anterior à publicação da lei alteradora local, de forma a não atingir situações plenamente constituídas e acobertadas pelo manto do direito adquirido.

11. Por conseguinte, essa lei local deve também prever que as aposentadorias no RPPS de servidores estáveis nos termos do art. 19 do ADCT ou dos demais servidores estatutários não concursados (não estáveis e não efetivos), vinculados a este regime nos termos da lei local, que já tenham sido concedidas ou com direito adquirido até a data publicação da lei nova (e pensões delas decorrentes), serão mantidas no RPPS, em consonância com o inciso XXXVI do art. 5º da Constituição e as disposições dos arts. 6º, 20, 21, 23 e 24 do Decreto-Lei nº 4.657,

de 4 de setembro de 1942 (LINDB), que visam assegurar a segurança jurídica e a eficiência na aplicação do direito público.

12. Reputa-se, por tais razões, que o marco temporal adotado na tese fixada no Tema 1254, qual seja, 17 de junho de 2024, data da publicação da ata de julgamento dos segundos embargos de declaração no RE 1426306, aplica-se somente ao RPPS do Estado de Tocantins, ou seja, não se aplica na hipótese de declaração de inconstitucionalidade da lei local de ente diverso, porque o marco da alteração de regime, nestes casos, dependerá de haver ou não modulação de efeitos para o ente federado específico. Do mesmo modo, não se aplica o marco temporal adotado na tese fixada no Tema 1254 na hipótese de invalidação da filiação do servidor ao RPPS por meio de lei local que a internalizou, em razão da necessidade de observância do princípio da irretroatividade da lei para preservação de direitos adquiridos, em consonância com a modulação dos efeitos da tese geral.

13. Desse modo, nos casos de filiação a RPPS de servidores não efetivos, estabilizados ou não pelo art. 19 do ADCT, bem como dos demais servidores estatutários não admitidos por concurso público, não havendo decisão judicial específica para o ente federativo, admite-se a invalidação da relação jurídica de filiação ao RPPS por lei local, com efeitos a partir da data de sua publicação e possibilidade de emissão de Certidão de Tempo de Contribuição (CTC) destinada ao RGPS, referente ao tempo anterior de vínculo ao RPPS, para os servidores que ainda não integralizaram os requisitos para aposentadoria neste regime até a data definida em lei local e que serão migrados para o RGPS. Nessa hipótese, aplica-se o disposto no § 4º do art. 182 da Portaria MTP nº 1.467, de 2022, incluído pela Portaria MPS nº 1.180, de 16 de abril de 2024, transcrito a seguir:

Art. 182 (*omissis*)

[...]

§ 4º Na hipótese de invalidação da relação jurídica de filiação do segurado ao RPPS, por qualquer forma, **serão mantidos os períodos de contribuição ao RPPS**, assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição enquanto o vínculo esteve vigente, nos termos do disposto no § 9º do art. 201 da Constituição, mediante emissão de CTC. (Incluído pela Portaria MPS nº 1.180, de 16/04/2024) (destaque acrescido)

14. Esse parágrafo prevê que a certidão de tempo de contribuição será emitida quando houver, por qualquer forma (judicial ou legal), a invalidação não retroativa da relação jurídica de filiação do segurado ao RPPS, sendo uma condição para emissão da certidão que seja mantida a validade dos períodos de contribuição ao RPPS. Nessa situação, o servidor se torna ex-segurado do RPPS, mas nem sempre deixará de ser servidor, podendo manter a relação jurídica funcional estatutária com o ente federativo, motivo pelo qual foi revogada pela Portaria MPS nº 1.180, de 2024, a vedação de emissão de CTC para ex-segurado não titular de cargo efetivo, antes contida no inciso VII do art. 195 da Portaria MTP nº 1.467, de 2022.

15. Contudo, é necessário alertar que a invalidação da relação jurídica por força de lei local, na hipótese de internalização da tese fixada no Tema 1254 do STF, não pode ser aplicada em situações que configuram claro descumprimento das normas constitucionais sobre filiação a regime previdenciário, pois isso implica na validação da relação jurídica com o RPPS mantida até então. Assim, a invalidação da relação jurídica por meio de lei local com base na tese fixada no Tema 1254 não pode ser empregada para regularizar, por exemplo, filiações ao RPPS de

servidores que são segurados obrigatórios do RGPS pelo § 13 no art. 40, ou seja, os empregados públicos e os titulares de cargos em comissão ou temporários.

16. Por tais motivos, entende este DRPPS, em resposta aos questionamentos “a” e “b” que a possibilidade de extensão dos efeitos da decisão de modulação do Tema 1254 do STF em favor dos servidores não efetivos e não estabilizados e dos admitidos após a promulgação da Constituição Federal de 1988 sem prévia aprovação em concurso público ocorre, no panorama jurídico atual, por meio de decisão judicial própria que assegure a manutenção, no RPPS, das aposentadorias e pensões concedidas e aquelas com requisitos já satisfeitos antes do marco temporal específico definido para o caso concreto ou, por outra forma, mediante a internalização do teor da tese fixada para o Tema 1254 efetivada por meio de lei local não retroativa que assegure a manutenção no regime próprio das aposentadorias e pensões concedidas e aquelas com requisitos já satisfeitos antes da data da publicação da lei nova, com previsão de migração para o RGPS dos servidores que não atendem tais requisitos.

17. No que tange aos questionamentos “c” e “d”, que versam sobre a possibilidade de extensão dos efeitos da decisão de modulação do Tema 1254 do STF aos beneficiários de pensão por morte, cujo instituidor é o servidor estável abrangido pelo art. 19 do ADCT, aposentado ou ativo com requisitos da aposentadoria satisfeitos antes de 17/06/2024, com óbito ocorrido após essa data, reputa-se que a Administração Pública não deve adotar este ou outro marco temporal relativo ao entendimento do STF quanto ao enquadramento previdenciário dos servidores estáveis nos termos do art. 19 do ADCT ou dos demais servidores estatutários não concursados (não estáveis e não efetivos) sem fundamento em decisão judicial específica ou previsão em lei local internalizando o teor dessa tese de repercussão geral. A retroação de efeitos quanto à vinculação previdenciária destes servidores, em qualquer hipótese, não se coaduna com as razões de segurança jurídica e de excepcional interesse público que justificaram a modulação da tese fixada no Tema 1254.

18. Em todo caso, havendo um marco temporal, oriundo de decisão judicial específica ou definido em lei local alteradora de regime previdenciário deste grupo de servidores, que tenham conferido o direito à manutenção da filiação previdenciária ao RPPS nos casos em que as aposentadorias e pensões foram concedidas ou tiveram seus requisitos satisfeitos até determinada data de corte, entende-se que, uma vez cumpridos tais requisitos temporais, os beneficiários terão direito ao benefício da pensão por morte, independentemente da data do óbito, pois trata-se de direito adquirido.

19. Tal entendimento utiliza como parâmetro analógico o disposto no art. 181 da Portaria MTP nº 1.467, de 2022 que, ao disciplinar sobre as pensões por morte decorrentes do falecimento dos segurados e aposentados em caso de aprovação de lei local que inicia a extinção de RPPS, mantém a responsabilidade desse regime pelo pagamento das pensões concedidas durante a vigência do regime ou cujos requisitos necessários para sua concessão tenham sido implementados antes da vigência da lei de extinção, independentemente da data do óbito. Eis o dispositivo:

Art. 181. (*omissis*)

§ 1º O ente federativo que aprovar lei de extinção de RPPS, observará as seguintes exigências:

I - assunção integral da responsabilidade pelo pagamento:

- a) dos benefícios de aposentadoria e de pensão por morte concedidos durante a vigência do regime e daqueles cujos requisitos necessários para sua concessão tenham sido implementados antes da vigência da lei;
- b) das pensões por morte decorrentes do falecimento dos segurados e aposentados que estejam nas situações de que trata a alínea “a”, independentemente da data do óbito;

20. Há que se observar ainda que não há previsão legal para se filiar, ao RGPS, o servidor aposentado, ou o que cumpriu os requisitos para obtenção de aposentadoria no RPPS, apenas para fins de concessão de pensão por morte futura decorrente da aposentadoria já concedida no regime próprio. Nesse caso, a pensão é um benefício decorrente da aposentadoria, para a qual, foram recolhidas contribuições ao RPPS, não ao RGPS.

21. Por fim, sugerimos também a leitura das respostas aos Gescons L473226/2024 e L475561/2024 sobre o tema, bem como as orientações correlatas que foram incluídas na 2ª edição do Guia aos RPPS sobre a Certidão de Tempo de Contribuição, disponível em <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/legislacao-dos-rpps/guias-orientativos>.

22. É o cabe informar com fundamento nas competências deste Ministério conferidas pelo art. 9º da Lei nº 9.717, de 1998.

Brasília-DF, 4 de novembro de 2024.

Divisão de Orientações e Informações Técnicas  
Coordenação-Geral de Normatização e Acompanhamento Legal  
Departamento dos Regimes Próprios de Previdência Social  
Secretaria de Regime Próprio e Complementar  
Ministério da Previdência Social