

### APOSENTADORIA

#### REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL – INCLUSÃO – REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

PROCESSO Nº : 57983/18  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : FUNDO DE APOSENTADORIA, PENSÕES E BENEFÍCIOS DOS SERVIDORES DO MUNICÍPIO DE ROLÂNDIA  
INTERESSADO : ELUIZA MESSIANO  
RELATOR : CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

#### ACÓRDÃO Nº 1468/19 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. Servidores públicos municipais. Migração de regime celetista para estatutário. Criação de Regime Próprio de Previdência Social. Servidores que obtiveram aposentadoria junto ao Regime Geral de Previdência Social. Possibilidade de filiação ao Regime Próprio de Previdência Social. Possibilidade de concessão de aposentadoria pelo Regime Próprio, desde que preenchidos os requisitos constitucionais e que não seja aproveitado o tempo de contribuição que embasou o pedido de aposentadoria junto ao Regime Geral.

#### 1 DO RELATÓRIO

Tratam os autos de Consulta formulada pelo Fundo de Aposentadoria, Pensões e Benefícios dos Servidores do Município de Rolândia, por sua Diretora Presidente, Sra. Eluiza Messiano Bettega, buscando esclarecimentos a respeito das seguintes questões:

Considerando o Acórdão 3069/2016-TP, que determinou a revisão do Acórdão 327/2008 TP, "...a aposentadoria voluntária, via Regime Geral de Previdência Social (RGPS), ao empregado público submetido ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), seja ele vinculado à Adminis-

tração direta ou indireta, não é causa de extinção do contrato de trabalho, sendo constitucional a acumulação dos proventos de aposentadoria com a remuneração do emprego público”.

Suponhamos que o Município tenha em seu quadro servidores que ingressaram no serviço público por meio de Concurso público com relação institucional entre servidor e o ente público empregador, regido pela Consolidação das leis trabalhistas e relação previdenciária com o Regime Geral de Previdência. Após cumprirem requisitos para aposentadoria voluntária, estes servidores foram aposentados pelo INSS e em conformidade com a legislação o Município manteve tais servidores nas mesmas funções sem a extinção de seu contrato de trabalho vigente, ou até mesmo após exoneração por motivo de Aposentadoria, foram reintegrados judicialmente ao quadro.

Superada a questão de permanência do servidor após Aposentadoria pelo INSS, por meio de lei o Município poderá vir a alterar o regime trabalhista para Estatutário e o regime previdenciário para regime Próprio de Previdência. Neste contexto indagamos o seguinte:

**CASO HIPOTÉTICO:**

1. Imaginemos que servidores públicos municipais se aposentaram no RGPS (Regime Geral de Previdência Social) antes da implantação do RPPS (regime Próprio de Previdência Social). Por consequência foram desligados pelo Município, uma vez que a aposentadoria teria supostamente extinguido o vínculo com a administração. Em ação de reintegração do empregado de competência da Justiça do trabalho, o Judiciário decidiu que a aposentadoria pelo sistema geral da previdência social não extinguiu o contrato de trabalho, dando procedência ao pleito.

É possível e legal que estes servidores aposentados no INSS que permaneceram em atividade ou que tenham sido reintegrados por decisão judicial, com a implantação de RPPS, passem a ser segurados do regime Próprio de Previdência implantado pelo Município?

2. Após a alteração dos regimes trabalhista e previdenciário, os servidores aposentados anteriormente pelo INSS que permaneceram ativos nas mesmas funções e agora segurados do Regime Próprio de Previdência, após cumprirem requisitos para outra aposentadoria, foram aposentados voluntariamente, ou compulsoriamente pelo RPPS. Essa segunda aposentadoria é válida?

3. Ademais, os servidores públicos municipais que se aposentaram no INSS após a Implantação do RPPS e Regime Jurídico Estatutário (utilizando o período de contribuição imediatamente anterior às alterações de regime jurídico e previdenciário) não foram exonerados, continuam ativos e também aguardam completar requisitos para aposentadoria voluntária ou compulsória para novamente se aposentarem. Novamente questionamos; esta segunda aposentadoria é válida?

O então relator do expediente, Conselheiro Nestor Baptista, ao considerar atendidos os requisitos previstos no art. 311 do Regimento Interno desta Corte de Contas, restou por receber a presente Consulta, tendo determinado a remessa do feito à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (Despacho nº 285/18-GCNB, peça 9).

A unidade informou, então, a existência de processos de Consulta relacionados ao tema, quais sejam: 707370/16, 487245/15, 1127201/14, 870874/13, 473196/10 e 335931/09 (Informação nº 19/18-SJB, peça 11).

O relator, após considerar que os expedientes indicados pela Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca tratam o tema de maneira reflexa, restou por encaminhar o feito à então Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal para instrução (Despacho nº 489/18-GCNB, peça 12).

Considerando as alterações promovidas no Regimento Interno desta Corte, a análise instrutiva da matéria passou a ser de competência da Coordenadoria de Gestão Municipal, tendo a referida unidade se manifestado no seguinte sentido (Parecer nº 1239/18-CGM, peça 16):

1. A transformação de emprego público em cargo público retira do empregado aposentado o direito de ocupar cargo para o qual não se submeteu a concurso público. Inteligência do art. 37, II da Constituição Federal. Precedentes da Corte;
2. A exoneração de empregado aposentado, cujo emprego público deixou de existir em razão de sua transformação em cargo público, não fere decisão judicial da Justiça do Trabalho que determinou reintegração ao emprego público;
3. É vedada a acumulação de duas aposentadorias advindas de mesma investidura (seja celetista ou estatutário, ou celetista transformado em estatutário e vice-versa) ainda que em regimes previdenciários diversos;
4. Empregado transformado em servidor aposenta-se no regime previdenciário ao qual é vinculado ao tempo da aposentadoria, devendo a entidade competente promover a compensação previdenciária a que alude o art. 201, § 9º da Constituição Federal e Lei 9796/99, se for o caso;
5. Não pode o servidor aposentado – independente do regime previdenciário – ser reintegrado ao cargo público, salvo casos de reversão. Da aposentadoria resulta a vacância do cargo público (art. 56, III da Lei Complementar 55/2011).

O Fundo Consulente, através da Petição Intermediária nº 661386/18 (peça 19), esclareceu que os questionamentos apresentados na presente Consulta se referem a servidores públicos municipais que foram submetidos a Concurso Público e/ou servidores com estabilidade por força do art. 19 da ADCT e regime jurídico regido pela CLT até a data de implantação de RPPS.

De volta à Coordenadoria de Gestão Municipal, a unidade ratificou suas conclusões anteriores (Parecer nº 2132/18-CGM, peça 22).

O Ministério Público de Contas, por sua vez, exarou o Parecer nº 71/19-PGC (peça 25), em que sugeriu a resposta à presente Consulta nos seguintes termos:

- Questão 1: Com a migração de regime jurídico dos servidores públicos, de celetistas para estatutários, é lícita sua inclusão como segurado do regime próprio de previdência social, conforme previsão do art. 40, caput, da Constituição, e nos termos da respectiva legislação municipal, ainda que já estejam aposentados no Regime Geral de Previdência Social;
- Questões 2 e 3: A concessão de aposentadoria aos servidores vinculados ao regime próprio de previdência social, ainda que aposentados no regime geral de previdência social, será lícita se satisfeitos os requisitos constitucionais para aposentação no RPPS, e desde que não haja qual-

quer forma de aproveitamento do período de contribuição utilizado para a concessão da aposentadoria pelo RGPS.  
Era o que cabia relatar.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, verifica-se que foram observados os requisitos estabelecidos no artigo 311 do Regimento Interno deste Tribunal, e, embora a consulta formulada possua contornos relacionados a caso concreto, pode ser respondida em tese, razão pela qual a presente consulta merece ser conhecida.

Conforme se tem dos autos, os questionamentos apresentados decorrem de alterações promovidas no regime previdenciário do funcionalismo público local, tendo em vista a instituição de Regime Próprio de Previdência Social após a transformação de empregos em cargos públicos, dada a criação de estatuto próprio.

Dito isso, e considerando que o regime previdenciário próprio pressupõe a existência de vínculo estatutário, faz-se prudente relembrar o entendimento firmado por este Tribunal acerca da transformação de empregos públicos, regidos pela CLT, em cargos públicos, regidos por estatuto.

Inicialmente, esta Corte posicionava-se pela impossibilidade de transformação de emprego público em cargo público, nos termos do Acórdão nº 1792/11-STP (Consulta nº 261834/11), o que foi mantido no âmbito da Consulta nº 633428/10, conforme trecho do Acórdão nº 1850/11-STP abaixo transcrito:

[...]

Destaca-se, outrossim, que o ordenamento jurídico pátrio consigna no art. 37, inciso II da Constituição Federal que a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, considerando-se a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei.

Como sabido, o regime de emprego possui as suas especificidades e desdobramentos próprios que são distintos do regime estatutário, **não se permitindo a migração ou transformação de empregos em cargos públicos**, mesmo que prevista esta possibilidade em legislação local, por afronta ao ordenamento jurídico constitucional.

Agora, no que diz respeito à extinção dos empregos públicos com a criação de novos cargos na carreira estatutária municipal é legalmente possível, entretanto, como bem alertado pelo douto Ministério Público de Contas o caminho mais adequado é a criação de novos cargos no Plano de Cargos do Município a serem providos através de concurso público, mantendo-se os empregos públicos em quadro em extinção, à medida da sua vacância. Ademais, esta medida minimiza impactos de natureza orçamentária e financeira ao Consulente. (destaque intencional)

De outro lado, quando do julgamento da Consulta nº 459460/09 (Acórdão nº 2958/12-STP), que questionava a possibilidade de os ocupantes de emprego público, contratados mediante concurso público para Programas Federais (PSF, ACS,

Saúde Bucal, etc.), serem transformados em cargos efetivos, foi fixado o entendimento de que a transformação de empregos públicos para cargos públicos encontra pacificidade junto ao Supremo Tribunal Federal, desde que a transposição seja prevista em lei e cumpridas as exigências contidas na regra geral do art. 37, inciso II da Constituição Federal (prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos; e a similaridade das funções a serem exercidas e respectiva remuneração).

Por fim, sobreveio a Consulta nº 303080/15, que, além de tratar da possibilidade de transformação de emprego em cargo público, versou sobre o regime previdenciário aplicável, tendo sido respondida nos termos abaixo:

- 1 – É possível a transformação de empregos públicos, contratados para Programas Federais de Saúde da Família em cargos públicos, desde que:
  - a) seja realizada mediante lei (em sentido formal), observada a forma de ingresso por prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos adequada à natureza e complexidade do cargo, e mantida a similaridade das funções a serem exercidas e respectiva remuneração;
  - b) sejam devidamente motivadas as razões de interesse público justificadoras da conversão do regime celetista ao estatutário e disciplinado o regime de transição na respectiva lei local;
- 2 – Inexistindo regime previdenciário próprio, a transformação não promoverá impacto no regime geral de previdência social. Em sentido contrário, havendo regime próprio, deverão ser considerados os impactos atuariais oriundos da alteração do vínculo de trabalho, bem como busca da devida compensação financeira.

Não obstante os novos entendimentos terem sido firmados em processos relacionados a carreiras específicas, entendo que é possível a transformação de empregos em cargos públicos independente da carreira analisada, desde que respeitados os requisitos acima transcritos.

Uma vez admitida a possibilidade de alteração do regime de celetista para estatutário, passo à análise da alteração do regime previdenciário.

Como bem apontou o Ministério Público de Contas em seu Parecer nº 71/19-PGC (peça 25), é direito dos servidores públicos a filiação a regime próprio previdenciário, o que possibilita, conseqüentemente, a aposentação perante este novo regime, desde que cumpridos os requisitos para tanto.

Questão controversa, porém, é aquela relacionada à possibilidade de permanência do servidor no cargo público recém-criado na hipótese de já ter se aposentado sob a égide do Regime Geral. Sobre esse ponto, oportuno destacar que, na visão deste Relator, o entendimento invocado pela Coordenadoria de Gestão Municipal de que não seria possível a permanência dos servidores em atividade após a aposentadoria, seja ela pelo regime próprio ou pelo regime geral (Consulta nº 335931/09), merece ser revisto. Veja-se que a vedação constitucional do art. 37, §10, como acertadamente destacado pelo *Parquet* de Contas, impede que a remuneração de cargo, emprego ou função seja acumulada com proventos de aposen-

tadoria decorrentes dos arts. 40 ou 42 da Carta Magna, não se referindo ao caso de a aposentadoria possuir amparo na Lei nº 8.213/91.

Assim, proponho a revisão do posicionamento adotado por este Tribunal não apenas na Consulta nº 335931/09, mas também naquelas de nºs 472785/09<sup>1</sup> e 958236/14<sup>2</sup>, esta última, a propósito, de minha própria relatoria, para que a vedação constitucional seja aplicada ao caso de aposentadoria concedida pelo Regime Próprio de Previdência Social, e não àquela concedida pelo Regime Geral.

Inaplicável também a vedação prevista no art. 40, § 6º, da Constituição, vez que se proíbe a cumulação de aposentadorias perante o Regime Próprio de Previdência.

Entendo, portanto, pela possibilidade de concessão de benefício previdenciário perante o RPPS, observando-se apenas que o tempo utilizado para concessão da aposentadoria perante o RGPS não poderá ser utilizado para a concessão de benefícios previdenciários perante o RPPS, tampouco para a concessão de vantagens remuneratórias, tais como adicionais por tempo de serviço e outras que levem em consideração o tempo de serviço prestado.

A propósito, vale mencionar a Nota Informativa SEI nº 1/2019/CONOR/CGNAL/SRPPS/SPREV-ME<sup>3</sup>, emitida pela Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, em que é abordada, dentre outras, a questão relacionada à aposentadoria, perante o RGPS, de servidor público que passou a ser vinculado a RPPS. A Nota esclarece a necessidade de ser realizada a desaverbação, perante o RPPS, do tempo de contribuição ao RGPS, sob pena de tal período ser indevidamente utilizado em dobro.

Diante de todo o exposto, e indo ao encontro do posicionamento adotado pelo Ministério Público de Contas, proponho que os questionamentos apresentados pelo Fundo Previdenciário sejam respondidos nos termos seguintes:

Questão 1: Com a migração de regime jurídico dos servidores públicos, de celetistas para estatutários, e com a instituição de Regime Próprio de Previdência Social, é lícita sua inclusão como segurado perante este último, conforme previsão

1 Responder a presente Consulta ao Município de Bituruna, que a aposentadoria extingue o vínculo com a administração, pois ocorre a vacância do cargo ocupado, sendo inviável a permanência de servidor sem cargo.

2 1. Tem o Poder Executivo Municipal o dever de manter em seu quadro funcional servidor público aposentado pelo INSS que ingressou no quadro de carreira, através de concurso público pelo regime jurídico estatutário e que foi vinculado ao RGPS (Regime Geral de Previdência Social)?

Resposta. Em relação a este tema, esta Corte já se manifestou por meio do Acórdão n.º 2672/10 – Pleno ao responder a consulta formulada pelo Município de Bituruna no protocolado n.º 472785/09, a qual possui força normativa, assim ementada:

“Consulta. Executivo municipal. Servidor Estatutário contribuinte regime geral de previdência social. Aposentadoria. Extinção do vínculo. Inaplicável ADIN 1770-4.”

3 Disponível em: < [http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/01/SEI\\_ME-1708088-Nota-Informativa-SRPPS-01-2019.pdf](http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/01/SEI_ME-1708088-Nota-Informativa-SRPPS-01-2019.pdf) >

do art. 40, caput, da Constituição, e nos termos da respectiva legislação municipal, ainda que já estejam aposentados no Regime Geral de Previdência Social, considerando que tal aposentação não extingue o vínculo perante a Administração, seja ele celetista ou estatutário;

Questões 2 e 3: A concessão de aposentadoria aos servidores vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social, ainda que aposentados no Regime Geral de Previdência Social, será lícita se satisfeitos os requisitos constitucionais para aposentação no respectivo regime, e desde que não haja qualquer forma de aproveitamento do período de contribuição utilizado para a concessão da aposentadoria pelo RGPS, vedada inclusive a concessão de vantagens remuneratórias ao servidor público em atividade que levem em consideração o referido tempo de serviço.

Face ao exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal Pleno conheça da consulta e responda-a na forma indicada na fundamentação da presente decisão e para que seja parcialmente revisto o entendimento firmado nas Consultas n.ºs 335931/09, 472785/09 e 958236/14, que consideram que a aposentadoria extingue o vínculo com a administração, passando a ser aplicado apenas quando se tratar de aposentadoria concedida a servidor vinculado a Regime Próprio de Previdência Social.

Transitada em julgado, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para as devidas anotações e, em seguida, à Diretoria de Protocolo para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

### 3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de CONSULTA, ACORDAM Os membros do Tribunal Pleno do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade em:

Conhecer da consulta e responde-la na forma indicada na fundamentação da presente decisão e rever parcialmente o entendimento firmado nas Consultas n.ºs 335931/09, 472785/09 e 958236/14, que consideraram que a aposentadoria extingue o vínculo com a administração, passando a ser aplicado apenas quando se tratar de aposentadoria concedida a servidor vinculado a Regime Próprio de Previdência Social.

Transitada em julgado, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para as devidas anotações e, em seguida, à Diretoria de Protocolo para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Sala das Sessões, 29 de maio de 2019 – Sessão nº 17.

**JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL**  
Conselheiro Relator

**NESTOR BAPTISTA**  
Presidente