

## A Vinculação Previdenciária de Servidores Públicos Estabilizados: O Tema de Repercussão Geral 1254 do Supremo Tribunal Federal

*A Vinculação Previdenciária de Servidores Públicos Estabilizados: O Tema de Repercussão Geral 1254 do Supremo Tribunal Federal*

Tiago Nogueira Cortez<sup>1</sup> e Artur Cortez Bonifácio<sup>2</sup>

v. 14/ n. 2 (2026)  
Abril/Junho

Aceito para publicação em 26/05/2026.

<sup>1</sup>Graduando em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, Rio Grande do Norte. ORCID: 0009-0000-4317-9328. E-mail: tiagon.cortez@gmail.com;

<sup>2</sup>Pós-Doutor pela Universidade de Lisboa, Portugal. Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (TJRN). Professor de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). ORCID: 0000-0001-5942-1510. E-mail: artur\_bonifacio@yahoo.com.br.

**RESUMO:** O presente artigo analisa o Tema de Repercussão Geral 1254 do Supremo Tribunal Federal, fixado no julgamento do Recurso Extraordinário 1.426.306/TO, que definiu ser exclusiva dos servidores públicos civis detentores de cargo efetivo a vinculação ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), excluindo os servidores estabilizados pelo art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e os demais admitidos sem concurso público. Para tanto, o trabalho traça um breve panorama acerca da admissão de servidores sem concurso público antes da promulgação da Constituição de 1988, examina as distinções conceituais entre efetividade e estabilidade excepcional, com ênfase na compreensão do art. 19 do ADCT e a interpretação que o STF deu à sua dicção ao longo do tempo. O artigo analisa a *ratio decidendi* da decisão e a importante, mas insuficiente modulação de efeitos estabelecida no julgamento dos embargos declaratórios, em junho/2024, que ressaltou os benefícios previdenciários já concedidas ou com requisitos satisfeitos, mas que acabou excluindo aqueles que estavam na iminência de implementar tais requisitos, apesar de terem toda a sua vida contributiva atrelada ao RPPS. Por fim, avalia as repercussões jurídicas e atuariais da tese sobre os servidores estabilizados, os institutos gestores de RPPS e o INSS.

**Palavras-chave:** Estabilidade excepcional; Efetividade; Regime Próprio de Previdência Social (RPPS); Concurso público.

**ABSTRACT:** This article analyzes Theme 1254 of General Repercussion decided by the Federal Supreme Court of Brazil in Extraordinary Appeal No. 1,426,306/TO, which established that affiliation to the Special Social Security Regime (RPPS) is restricted to civil public servants holding permanent positions, excluding those stabilized under Article 19 of the Transitional Constitutional Provisions Act (ADCT) and other employees admitted without a public competitive examination. To this end, the study provides a brief overview of the admission of public servants without competitive examination prior to the enactment of the 1988 Federal Constitution and examines the conceptual distinctions between permanency and exceptional stability, with particular emphasis on Article 19 of the ADCT and the interpretation attributed to it by the Supreme Court over time. The article further analyzes the ratio decidendi of the ruling and the important, albeit insufficient, modulation of effects established in the judgment of the motions for clarification in June 2024, which preserved pensions and retirement benefits already granted or whose legal requirements had already been fulfilled, but ultimately excluded those who were on the verge of satisfying such requirements despite having their entire contributory history linked to the RPPS. Finally, the study evaluates the legal and actuarial repercussions of the ruling for stabilized public servants still in active service, the entities managing the RPPS, and the National Social Security Institute (INSS).

**Keywords:** Exceptional job security; Effectiveness; Special Social Security System (RPPS); Civil service exam.

<https://www.gvaa.com.br/revista/index.php/RDGP>

## 1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A Constituição Federal de 1988 representou um marco estrutural na organização do serviço público brasileiro. Entre suas inovações mais relevantes, destacou-se a consagração do concurso público como condição indispensável para a investidura em cargo ou emprego público, nos termos do art. 37, II, reafirmando os princípios da isonomia, da impessoalidade e da eficiência na seleção dos agentes estatais. Paralelamente, o constituinte se deparou com uma realidade histórica consolidada: milhares de servidores exerciam suas funções há anos sem terem ingressado pela via do certame público. Para essa categoria, o art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) conferiu estabilidade excepcional no serviço público, desde que presentes os requisitos ali estabelecidos.

Dessa distinção, entre os servidores detentores de cargo efetivo e aqueles estabilizados pela norma transitória, emergiu, ao longo das décadas seguintes, uma controvérsia jurídica de expressiva repercussão: a definição do regime previdenciário aplicável aos servidores estabilizados pelo art. 19 do ADCT. A questão dividiu doutrina e jurisprudência, com parcela das instâncias ordinárias reconhecendo o direito desses servidores à vinculação ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), equiparando-os, para esse fim, aos servidores efetivos. O Supremo Tribunal Federal, contudo, consolidou entendimento, culminando na fixação da tese de Repercussão Geral no Tema 1254, por ocasião do julgamento do Recurso Extraordinário 1.426.306/TO, em junho de 2023, com modulação de efeitos definida em junho de 2024.

É sobre esse cenário que o presente artigo se debruça. O trabalho examina, inicialmente, o contexto histórico da admissão de servidores públicos sem concurso anterior à Constituição de 1988, identificando as razões que motivaram a norma transitória do art. 19 do ADCT. Em seguida, analisa as distinções conceituais entre efetividade e estabilidade excepcional, dando compreensão doutrinária e jurisprudencial à referida norma transitória. Dedicar-se, ainda, à análise da cronologia processual do *leading case* 1.426.306/TO, que resultou no Tema de Repercussão Geral 1254, seus fundamentos, seus precedentes e a modulação de efeitos aprovada nos embargos declaratórios. Por fim, o trabalho avalia as repercussões jurídicas e atuariais da decisão para os servidores públicos estabilizados que permanecem na ativa, os institutos de previdência gestores de RPPS e o INSS.

A pesquisa adota o método dedutivo, partindo das premissas constitucionais e jurisprudenciais consolidadas acerca do regime jurídico dos servidores públicos para, a partir delas, extrair conclusões sobre os efeitos do Tema 1254 da Repercussão Geral sobre a vinculação previdenciária dos servidores estabilizados pelo art. 19 do ADCT. De natureza qualitativa, o trabalho não se ocupa da mensuração de dados quantitativos, mas da compreensão e interpretação dos fenômenos jurídicos envolvidos, com

ênfase no significado normativo e nos impactos práticos da tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal. A análise jurisprudencial constitui o núcleo metodológico do trabalho, tendo sido examinados os principais precedentes do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria, com destaque para o RE 400.343 AgR/CE, o ARE 1.306.505/AC (paradigma do Tema 1157) e o RE 1.426.306/TO, veículo do Tema 1254, incluindo o julgamento dos respectivos embargos de declaração. A revisão bibliográfica doutrinária permitiu contextualizar o debate à luz das categorias teóricas do direito administrativo e do direito previdenciário, com especial atenção às distinções conceituais entre estabilidade e efetividade no serviço público. Por fim, a análise normativa orientou o exame sistemático dos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais pertinentes, notadamente o art. 19 do ADCT, o art. 37, inciso II, o art. 40 e o art. 41, todos da Constituição Federal de 1988.

## **2 A ADMISSÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS ANTES DA CONSTITUIÇÃO DE 1988**

A compreensão do quadro normativo instaurado pela Constituição Federal de 1988 no tocante ao ingresso no serviço público exige um olhar retrospectivo sobre as práticas administrativas que marcaram as décadas anteriores à sua promulgação. Trata-se de período caracterizado pela ausência de regras uniformes e rígidas para a seleção de agentes públicos, no qual o critério do mérito conviveu e cedeu espaço a práticas de admissão fundadas em critérios políticos, pessoais e discricionários.

Nas Constituições brasileiras que antecederam a de 1988, a exigência de concurso público para o ingresso no serviço público era prevista de forma parcial e assistemática. Como registra Fabrício Macedo Motta, a primeira menção explícita a "concurso público" no constitucionalismo brasileiro ocorreu com a edição da Constituição de 1934, muito embora o princípio da ampla acessibilidade se encontra consagrado desde a Constituição Imperial (Motta, 2018). A Carta de 1934 determinava que a primeira investidura nos postos de carreira das repartições administrativas se efetivasse após exame de sanidade e concurso de provas ou títulos, ao passo que a Constituição de 1937 manteve regra semelhante. A Constituição de 1946 aproximou-se da sistemática de 1934, condicionando a primeira investidura em cargo de carreira à realização de concurso precedido de inspeção de saúde (Motta, 2018).

Foi a Carta de 1967 que inaugurou a sistemática mais próxima do regramento atual, ao estabelecer que a nomeação para cargo público exigiria aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, dispensando-o apenas para os cargos em comissão de livre nomeação e exoneração. A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, porém, admitiu a possibilidade de dispensa de concurso público para a primeira investidura em cargo público nos casos indicados em lei, abrindo

brecha que seria amplamente utilizada pelas Administrações estaduais e municipais nas décadas seguintes (Motta, 2018).

Nesse cenário normativo lacunoso, proliferaram ao longo das décadas admissões diretas, contratações celetistas sem processo seletivo e nomeações por indicação política em todos os níveis da federação. O problema era estrutural: a Administração Pública brasileira se constituiu, em larga medida, a partir de vínculos funcionais estabelecidos à margem de qualquer critério objetivo de seleção. Como observa Carvalho Filho, o mau hábito cultivado por décadas levou a Administração a tentar formas de burlar a exigência do concurso, sendo esse o escopo do constituinte para evitar favorecimentos e apadrinhamentos imorais e ilegais, infelizmente usuais na Administração (Carvalho Filho, 2023).

A ausência do concurso público como regra universal não representava apenas uma falha procedimental isolada. Significava, em última análise, a negação dos princípios que deveriam orientar o acesso às funções estatais em um Estado republicano e democrático. Para Carvalho Filho, o concurso público é o instrumento que melhor representa o sistema do mérito, por traduzir um certame de que todos podem participar nas mesmas condições, permitindo que sejam escolhidos realmente os melhores candidatos, fundamentando-se nos princípios da igualdade, da moralidade administrativa e da competição (Carvalho Filho, 2023). A sistemática admissão sem concurso contrariava, portanto, esses três postulados de forma simultânea: desrespeitava a igualdade de oportunidades entre os cidadãos, abria espaço para favorecimentos e nepotismo, e eliminava qualquer elemento de disputa meritocrática pelo acesso ao serviço público.

A Constituição Federal de 1988 representou uma ruptura com esse modelo. O art. 37, II, estabeleceu a exigência de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos como condição indispensável e universal para a investidura em cargo ou emprego público, estendendo a obrigatoriedade a toda a Administração Direta e Indireta, em todas as esferas da federação. Conforme aponta Carvalho Filho, a prévia aprovação em concurso público é, como regra, a condição de ingresso no serviço público, sendo o alcance da exigência o mais amplo possível, de modo a abranger não só o provimento em cargos públicos como também a contratação de servidores pelo regime trabalhista (Carvalho Filho, 2023).

Essa inflexão constitucional, porém, não poderia ignorar a realidade já consolidada: às vésperas da promulgação da Carta Cidadã de 1988, existia uma expressiva massa de servidores que, admitidos sem concurso público sob a égide do ordenamento anterior, exerciam suas funções há anos em caráter de permanência. Para essa categoria, o constituinte reservou solução específica no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias — solução cujos contornos, natureza jurídica e implicações previdenciárias constituem o objeto central do escopo deste artigo.

### **3 ESTABILIDADE EXCEPCIONAL E EFETIVIDADE: DISTINÇÕES CONCEITUAIS E O DEBATE EM TORNO DO ART. 19 DO ADCT**

A compreensão do Tema de Repercussão Geral 1254 do Supremo Tribunal Federal pressupõe o exame de duas categorias jurídicas que, embora frequentemente confundidas no debate doutrinário e jurisprudencial, possuem natureza, fundamentos e consequências jurídicas bem distintas: a efetividade e a estabilidade excepcional conferida pelo art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. É sobre essa distinção que repousa a controvérsia central enfrentada pelo STF ao fixar qual deve ser a vinculação previdenciária dos servidores públicos estabilizados pela norma transitória constitucional.

O ponto de partida para a compreensão do debate é o conceito de cargo efetivo e sua relação indissolúvel com o concurso público. Como visto na seção anterior, a Constituição Federal de 1988 erigiu o concurso público como condição universal e inafastável para a investidura em cargo ou emprego público, encerrando definitivamente a era das admissões discricionárias. É precisamente pela aprovação nesse certame e da consequente investidura em cargo criado por lei que deriva a efetividade. Na precisa definição de Carvalho Filho, efetividade nada mais é do que a situação jurídica que qualifica a titularização de cargos efetivos, para assim distingui-la da que é relativa aos ocupantes de cargos em comissão (Carvalho Filho, 2023). A estabilidade, por outro lado, no regime jurídico-administrativo brasileiro, consiste no direito subjetivo de lastro constitucional que assegura somente a permanência do servidor no serviço público, tornando-o irremovível do quadro funcional salvo nas hipóteses taxativamente previstas no art. 41, § 1º, da Constituição Federal. Conclui-se, em tese, que “a estabilidade é um atributo pessoal do servidor, enquanto a efetividade é uma característica do provimento de certos cargos. Daí decorre que a estabilidade não é no cargo, mas no serviço público, em qualquer cargo equivalente ao da nomeação efetiva” (Meirelles, 2016), o qual é adquirida pessoalmente nos termos do caput do art. 41 da Constituição Federal, depois de 3 anos de efetivo exercício em cargo efetivo da Administração Pública. Ou então o adquire, excepcionalmente, através do art. 19 do ADCT.

Diferentemente da efetividade, a estabilidade prevista no art. 19 do ADCT não decorre de concurso público nem pressupõe a titularidade de cargo efetivo. Trata-se, nas palavras de Di Pietro, de estabilidade excepcional, porque constitui exceção à regra geral de exigência de concurso público para a investidura em cargo público, contida no art. 41 da Constituição (Di Pietro, 2026). Assim dispõe o referido artigo que seus beneficiários, da estabilidade no serviço público, são os servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta,

autárquica e das fundações públicas, que estivessem em exercício, na data da promulgação da Constituição, há pelo menos cinco anos continuados, isto é, a partir de 05/10/1983, e que não tivessem sido admitidos na forma regulada pelo art. 37 da Constituição, através de concurso público de provas ou provas e títulos. A observação é reveladora: a norma do art. 19 do ADCT nasceu como solução de transição para uma realidade historicamente acumulada, e não como mecanismo de equiparação permanente entre servidores não concursados e os titulares de cargo efetivo.

A distinção entre os dois institutos é, portanto, estrutural. Como sintetiza Carvalho Filho, a estabilidade é a garantia constitucional de permanência no serviço público; enquanto efetividade é a situação jurídica que qualifica a titularização de cargos efetivos. Daí conclui o autor que pode haver efetividade sem estabilidade, pode haver estabilidade sem efetividade, pode haver concomitantemente efetividade e estabilidade, e pode não haver nem estabilidade nem efetividade, sendo este último o caso dos servidores celetistas não alcançados pela regra excepcional do art. 19 do ADCT (Carvalho Filho, 2023). O servidor estabilizado pelo art. 19 do ADCT, categoria escopo do presente artigo, enquadra-se na segunda hipótese: tem estabilidade, mas não tem efetividade.

A tentativa de equiparação entre os dois regimes, atribuindo aos servidores estabilizados pelo art. 19 do ADCT as mesmas vantagens dos efetivos, inclusive para fins previdenciários, foi continuamente examinada pela própria doutrina, a exemplificar Bandeira de Mello quando critica as práticas administrativas que, mesmo após a promulgação da Constituição de 1988, buscaram conferir aos servidores estabilizados pelo art. 19 do ADCT situação jurídica equivalente à dos concursados. O autor registra que os servidores estabilizados deveriam permanecer em sua situação, incluídos em um “quadro em extinção, até que, na forma do § 1º do próprio art. 19 do ADCT, viessem a obter suas efetivações mediante concurso público”, o que é, em suas palavras, “*conditio sine qua non* para que sejam integrados em cargos públicos”. Não obstante, “na órbita federal, por força do art. 243 e § 1º da Lei nº 8.112/1990, todos os empregados da Administração direta, das autarquias e fundações de Direito Público que estavam sob regime de emprego foram, inconstitucional e escandalosamente incluídos em cargos públicos sem concurso algum, sem que se fizesse qualquer distinção entre estabilizados e não estabilizados pelo art. 19 das aludidas Disposições Transitórias” (Bandeira de Mello, 2015, p. 257).

Essa distinção, que a doutrina majoritária sempre sustentou, encontra respaldo também na jurisprudência histórica do Supremo Tribunal Federal, a exemplificar, no julgamento do RE 400.343 AgR/CE, de relatoria do Ministro Eros Grau, ainda em 17/06/2008, fixou o entendimento de que “o artigo 19 do ADCT conferiu estabilidade excepcional àqueles servidores que não foram admitidos no serviço público na forma prevista no artigo 37 da CB/88. A Constituição subordinou, contudo, a consecução da efetividade à prestação de concurso público (artigo 19, § 1º, do ADCT). A investidura

e o exercício dos cargos permanecem, em virtude da estabilidade superveniente adquirida pelas recorridas, porém sem a efetividade. O provimento dos cargos está sujeito à aprovação em concurso público. Nesse sentido, o RE 181.883, Relator o Ministro Maurício Corrêa, DJ de 27.2.98, e o n. 11.345, Relator o Ministro Octavio Gallotti, DJ de 16.10.92.”(Brasil, 2008, p. 1161). Em suma, o servidor estabilizado pelo art. 19 do ADCT, por não ser efetivo, possui apenas o direito de permanência no serviço público no cargo em que foi admitido, não fazendo jus às vantagens e benefícios privativos dos servidores efetivos.

A consolidação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal sobre a distinção entre estabilidade excepcional e efetividade encontrou seu marco mais recente e sistematizado no julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo 1.306.505/AC, apreciado pelo Plenário em 28/03/2022, sob relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, oportunidade em que a Corte examinou o Tema 1157, reputando-o como de repercussão geral. O Relator, como ponto de partida, reafirmou a premissa constitucional segundo a qual a efetividade é pressuposto da estabilidade, pois, em regra, somente adquire estabilidade o servidor que ingressar na Administração Pública mediante prévia aprovação em concurso público para cargo de provimento efetivo, após o cumprimento do período de estágio probatório (Brasil, 2022).

Em seguida, o Ministro Alexandre de Moraes delimitou o alcance do art. 19 do ADCT, asseverando que, embora o dispositivo tenha conferido estabilidade excepcional aos servidores admitidos sem concurso com pelo menos cinco anos contínuos de exercício à data da promulgação da Constituição, "nada dispôs acerca da possibilidade de esses servidores usufruírem de benefícios legalmente previstos para os ocupantes de cargos efetivos que ingressaram mediante concurso público" (Brasil, 2022, p. 18). Trata-se, portanto, de delimitação de fundamental importância: a norma transitória operou uma exceção restrita à garantia de permanência no serviço público, sem, contudo, equiparar o servidor estabilizado ao servidor efetivo para quaisquer outros fins jurídicos.

A partir disso, o Relator do ARE 1.306.505/AC concluiu ser inconstitucional a efetivação de servidor admitido sem concurso público, "ainda que beneficiado pela estabilidade excepcional da parte transitória da Carta Magna, o que obsta qualquer reenquadramento em Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração criado para servidores efetivos" (Brasil, 2022, p. 31). Esse entendimento foi consagrado pelo Plenário, por unanimidade, na fixação da seguinte tese para o Tema 1157: "É vedado o reenquadramento, em novo Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração, de servidor admitido sem concurso público antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, mesmo que beneficiado pela estabilidade excepcional do artigo 19 do ADCT, haja vista que esta regra transitória não prevê o direito à efetividade, nos termos do artigo 37, II, da Constituição Federal e decisão proferida na ADI 3609." (Brasil, 2022, p. 2).

A tese fixada no Tema 1157 é, portanto, o elo jurisprudencial imediatamente anterior ao Tema 1254, demonstrando que o Supremo Tribunal Federal vinha progressivamente assentando que a ausência de efetividade dos servidores estabilizados pelo art. 19 do ADCT projeta consequências jurídicas para além da mera questão remuneratória ou funcional, alcançando o direito a se vincular previdenciariamente ao regime próprio de previdência dos servidores.

Cumprir mencionar que somente com o advento da Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/1998, passou a constar expressamente do texto constitucional o comando segundo o qual o Regime Próprio de Previdência Social é destinado exclusivamente aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, conforme redação conferida ao art. 40 da Constituição Federal. Antes dessa reforma, a Constituição de 1988, em sua redação originária, não estabelecia com igual precisão o vínculo entre a titularidade de cargo efetivo e a filiação ao RPPS, o que gerava campo fértil para interpretações divergentes acerca da situação previdenciária dos servidores que, embora sem aprovação em concurso público, encontravam-se em exercício nos quadros da Administração Pública, muitos deles já estabilizados pelo art. 19 do ADCT. A Emenda Constitucional nº 20/1998, ao precisar os contornos subjetivos do regime próprio, evidenciou a íntima relação entre efetividade e vinculação previdenciária, mas deixou em aberto, sem disciplina expressa, a situação dos servidores não concursados que já se encontravam vinculados ao RPPS à época de sua promulgação, lacuna que permaneceria sem solução normativa definitiva por décadas até ser enfrentada pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito do Tema 1254 da Repercussão Geral.

#### **4 O TEMA DE REPERCUSSÃO GERAL 1254: ANÁLISE DO *LEADING CASE* RE 1.426.306/TO**

Em 1978, uma professora foi contratada pelo Estado de Goiás sem aprovação em concurso público. Transferida para o recém-criado Estado do Tocantins em 1989, adquiriu estabilidade no serviço público por força do art. 19 do ADCT, da Constituição Federal de 1988. Por mais de uma década, contribuiu para o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) do estado. Por força da Lei Estadual nº 1.246/2001, foi transferida compulsoriamente para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), pelo qual se aposentou em 2004. Anos depois, pleiteou judicialmente a conversão de sua aposentadoria para o RPPS, com proventos integrais e paridade. O caso chegou ao Supremo Tribunal Federal e tornou-se o *leading case* do Tema de Repercussão Geral 1254.

A situação dessa servidora não era isolada. Milhares de servidores públicos em todo o país encontravam-se em posição semelhante: admitidos antes da Constituição de 1988 sem concurso

público, estabilizados pela norma transitória do art. 19 do ADCT e inseridos em regimes previdenciários cujo enquadramento constitucional permanecia objeto de intensa controvérsia nas instâncias ordinárias. Foi precisamente esse cenário que levou o Supremo Tribunal Federal a submeter a matéria à sistemática da Repercussão Geral, conferindo-lhe o tratamento vinculante necessário para uniformizar a jurisprudência nacional.

Sob essa ótica, portanto, o percurso processual que culminou na fixação dessa tese merece exame detalhado, desde a origem do *leading case* até a fixação da tese de Repercussão Geral. O pedido da servidora foi julgado procedente em primeiro grau e confirmado pela Primeira Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, que negou provimento às apelações da entidade gestora do RPPS, IGEPREV/TO, e do INSS. O acórdão do TRF-1 fundamentou-se, essencialmente, nos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança objetiva, argumentando que a transferência compulsória dos servidores do RPPS para o RGPS, sem sua aquiescência, violaria situação jurídica há muito estabilizada, especialmente diante do fato de que esses servidores haviam contribuído por pelo menos doze anos para o regime próprio antes da exclusão promovida pela lei estadual de 2001 (Brasil, 2023). O TRF-1 concluiu, ainda, que a submissão ao RPPS não dependia da efetividade no cargo, mas da estabilidade no serviço público assegurada por disposição de quilate constitucional, caracterizando a situação não como desaposeção, mas como retorno ao regime próprio de quem havia sido indevidamente transferido para o regime geral.

Inconformados, o INSS e o IGEPREV/TO interpuseram recursos extraordinários ao Supremo Tribunal Federal. O recurso do INSS não foi conhecido, por ausência de demonstração fundamentada da repercussão geral da matéria constitucional, vício que, na jurisprudência consolidada do STF, acarreta a inadmissibilidade do recurso extraordinário mesmo nos casos de repercussão geral presumida ou reconhecida em outro processo (Brasil, 2023). O recurso do IGEPREV/TO, por outro lado, foi conhecido, e a questão constitucional nele suscitada foi a submetida à sistemática da repercussão geral.

A questão constitucional identificada pela relatora, Ministra Rosa Weber, consistia em definir o regime previdenciário aplicável aos servidores estabilizados pelo art. 19 do ADCT não efetivados por concurso público: se o regime próprio de previdência do Estado a que vinculado o servidor, ou se o regime geral de previdência social. A controvérsia envolvia a interpretação sistemática dos arts. 37, II, 40, e 19 do ADCT da Constituição Federal. A própria relatora reconheceu estar presente acentuada relevância jurídica e econômica na questão constitucional objeto do recurso extraordinário, porquanto em debate controvérsia solucionada inclusive por precedentes qualificados desta Suprema Corte, proferidos em controle concentrado de constitucionalidade, a alcançar relações de trato sucessivo entre servidores e autarquias previdenciárias (Brasil, 2023).

No mérito, o Tribunal reafirmou, por unanimidade, a jurisprudência dominante sobre a matéria. A *ratio decidendi* da decisão assenta-se sobre premissa constitucional direta: a jurisprudência do STF consolidou-se no sentido de que 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 a possibilidade de participação no regime próprio de previdência social, exclusivo dos titulares de cargos efetivos aprovados em concurso público (Brasil, 2023). Esse entendimento havia sido reafirmado pouco antes no julgamento da ADPF 573/PI, de relatoria do Ministro Roberto Barroso, em março de 2023, que declarou inconstitucional lei estadual do Piauí, de 1992, que incluía no RPPS Estadual servidores não admitidos por concurso público e detentores da estabilidade excepcional do art. 19 do ADCT.

A decisão do Plenário, tomada em sessão virtual encerrada em 12/06/2023, reconheceu, por maioria, o caráter constitucional da questão e a existência de repercussão geral, e reafirmou, por unanimidade no mérito, a jurisprudência dominante, fixando a seguinte tese: "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" (Brasil, 2023, p. 2). Com efeito vinculante e eficácia erga omnes, a tese passou a orientar obrigatoriamente todas as instâncias judiciais e administrativas do país.

Um aspecto de especial relevância para a compreensão do alcance da decisão reside na modulação de efeitos estabelecida nos embargos declaratórios opostos pelo INSS, pela recorrida e pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE). O julgamento dos embargos, sob relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, em 11/06/2024, um ano após o julgamento da decisão embargada, evidenciou que a tese fixada no Tema 1254 estava produzindo consequências diversas e imprevistas sobre situações já constituídas em diversos entes federativos, conforme se verá a seguir.

Diante desse cenário, o STF acolheu parcialmente os embargos do INSS para modular os efeitos da decisão. A modulação encontrou fundamento em precedentes do próprio STF em ações de controle concentrado, notadamente a própria ADPF 573/PI, modulada, inclusive, para ressaltar os já aposentados ou com requisitos preenchidos, por motivos de segurança jurídica, excepcional interesse social e boa-fé. Nesse sentido, a tese consolidada do Tema 1254, na redação resultante da modulação aprovada no julgamento dos embargos declaratórios, ficou da seguinte forma: "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" (Brasil, 2024, p. 2).

Contudo, a ressalva assim estabelecida revela-se insuficiente para proteger adequadamente todos os servidores afetados pela decisão. Ao fixar como marco temporal a data da publicação da ata de julgamento dos próprios embargos, 11 de junho de 2024, o STF preservou apenas aqueles servidores públicos que já haviam se aposentado ou já haviam preenchido integralmente os requisitos para a aposentadoria até essa data. Em contrapartida, ficaram completamente desprotegidos os servidores que contribuíram a vida inteira para o RPPS com a legítima expectativa de por ele se aposentar, mas por questão de meses ou poucos anos não implementaram os requisitos antes de 11/06/2024, e, portanto, não foram abarcados pela modulação dos efeitos. Para esses servidores, a modulação simplesmente não existiu, dado que serão compulsoriamente transferidos para o RGPS, onde as regras de aposentadoria são substancialmente menos vantajosas, sem qualquer consideração pelo longo histórico contributivo acumulado no regime próprio.

Sob essa ótica, essa rigidez temporal colide com o art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal de 1988, o qual estabelece que a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. Nesse sentido, a vinculação desses servidores ao RPPS não decorreu de ato ilícito ou de sua própria iniciativa, já que foi determinada por legislação estadual ou municipal vigente, sob amparo de atos administrativos dotados de presunção de legitimidade em conformidade com a orientação institucional então adotada pelos respectivos entes federativos. Sob essa perspectiva, as contribuições vertidas ao regime próprio de previdência ao longo de décadas constituíram situação jurídica consolidada, não por força de concurso público, mas por força da própria ordem jurídica que regia a relação previdenciária desses servidores, o que representa violação ao princípio constitucional de proteção da confiança legítima, já que havia uma expectativa legítima de continuidade, por parte desses servidores, de sua vinculação ao RPPS até à sua inatividade funcional. Assim, desconstituir os efeitos previdenciários dessas contribuições sem qualquer salvaguarda para quem estava prestes a implementar os requisitos aposentatórios representa, no mínimo, grave ofensa aos princípios, além da proteção da confiança legítima, mas também da segurança jurídica e da boa-fé objetiva, valores que o próprio STF invocou para justificar a modulação.

É certo que o Supremo Tribunal Federal possui jurisprudência consolidada no sentido de que não existe direito adquirido a regime jurídico (Brasil, 2009). Contudo, essa premissa não resolve integralmente a questão, dado que afirmar que o servidor não tem direito a permanecer indefinidamente vinculado a determinado regime previdenciário é substancialmente diferente, pois, simplesmente, ignora décadas de contribuições regularmente vertidas sob amparo legal e nega qualquer proteção a quem estava na iminência de colher os frutos dessa longa trajetória contributiva

ao seu RPPS. Em síntese, o marco temporal fixado pelo STF tratou de forma idêntica situações materialmente distintas, de modo que, por exemplo, o servidor que faltava um mês para se aposentar foi equiparado, para fins de modulação, ao servidor que ainda tinha dez anos de contribuição pela frente, e ambos foram excluídos da ressalva. Assim, essa equiparação revela uma rigidez que contraria a própria finalidade da modulação de efeitos, que é precisamente a de atenuar o impacto de decisões constitucionais sobre situações consolidadas.

## **5 REPERCUSSÕES JURÍDICAS E ATUARIAIS DA TESE: IMPACTOS PARA OS SERVIDORES ESTABILIZADOS, AS ENTIDADES GESTORAS DE RPPS E O INSS**

A fixação da tese do Tema de Repercussão Geral 1254 pelo Supremo Tribunal Federal, embora tenha representado importante marco de uniformização jurisprudencial, produziu repercussões jurídicas e atuariais de grande amplitude, inclusive no ínterim entre o julgamento do Tema e o julgamento dos embargos de declaração que modulou os efeitos da decisão, e se projetam sobre três dimensões distintas e interligadas: a situação individual dos servidores estabilizados ainda em atividade, a estrutura financeira dos regimes próprios de previdência social estaduais e municipais, e a questão deliberadamente deixada em aberto pelo STF acerca da contagem recíproca e da compensação financeira entre regimes. O exame dessas repercussões é indispensável para a compreensão plena do alcance da decisão e das lacunas normativas que ela deixou.

No plano individual, os servidores estabilizados pelo art. 19 do ADCT que ainda se encontram em atividade e vinculados a regimes próprios de previdência social enfrentam, a partir da tese fixada, uma alteração compulsória de seu regime previdenciário, o que é ainda mais nocivo para aqueles que estavam a um passo de se aposentar, mas que restaram excluídos da modulação por não implementarem os requisitos antes do julgamento dos embargos declaratórios. A migração para o Regime Geral de Previdência Social não é juridicamente neutra para esses servidores, dado que as regras de aposentadoria do RGPS, administrado pelo INSS, diferem substancialmente das regras dos regimes próprios, notadamente quanto à integralidade dos proventos e à paridade entre servidores ativos e inativos, garantias as quais, no âmbito dos RPPS, ainda podem ser asseguradas aos servidores que preencham os requisitos constitucionais, mas que não existem no âmbito do regime geral. Dessa forma, a consequência prática é que o servidor estabilizado que migra para o RGPS tende a se aposentar com proventos calculados pela média de suas contribuições, e não com integralidade, resultando em redução do valor do benefício em comparação ao que receberia pelo regime próprio. Esse impacto financeiro individual é um dos aspectos mais sensíveis da aplicação da tese, com

reflexos diretos sobre as condições de vida dos servidores afetados e sobre a continuidade da prestação dos serviços públicos nos entes federativos impactados.

No plano institucional, os impactos sobre os regimes próprios de previdência social estaduais e municipais também são expressivos. A tese do Tema 1254, ao determinar a exclusão dos servidores estabilizados pelo art. 19 do ADCT do RPPS, provoca um duplo efeito atuarial sobre esses regimes, pois de um lado, reduz a base de contribuintes ativos, diminuindo a arrecadação, e de outro, pode gerar um aumento imediato das despesas com concessão de aposentadorias, caso os servidores com requisitos já satisfeitos optem por se aposentar imediatamente antes de serem transferidos para o RGPS.

Nesse viés, o caso do Rio Grande do Norte tornou-se o exemplo mais emblemático dos riscos da aplicação maximalista da tese, antes da modulação dos seus efeitos. Em dezembro de 2023, o Tribunal de Contas do Estado proferiu o Acórdão 733/2023, que buscou operacionalizar o cumprimento da ADPF 573/PI e do Tema 1254 após Consultas realizadas por entidades gestoras de RPPS municipais, e equivocadamente fixou o prazo até 25/04/2024 para que os servidores estabilizados pelo art. 19 do ADCT que já reunissem os requisitos para aposentadoria se aposentassem pelo regime próprio, sob pena de serem compulsoriamente transferidos para o RGPS. A decisão gerou situação de enorme pressão sobre os servidores em atividade, pois aqueles que já reuniam os requisitos aposentatórios precisavam tomar uma decisão irreversível sob prazo exíguo, com risco de perder o direito à aposentadoria pelo RPPS, regime historicamente mais vantajoso do que o RGPS administrado pelo INSS. Vale salientar que, à época, segundo a Secretaria de Administração do Estado, a decisão poderia implicar a concessão de 3.690 aposentadorias em curtíssimo prazo, afetando 18 órgãos somente no funcionalismo estadual, com risco de inviabilizar o funcionamento de diversos órgãos da administração direta e até mesmo o próprio Instituto de Previdência dos Servidores Estaduais (IPERN) (Tribuna do Norte, 2024). O que realmente aconteceu, já que “o Ipern recebeu 2.031 pedidos de aposentadoria somente nos dois primeiros meses de 2024. O número representou aumento de cerca de 400% em comparação ao mesmo período do ano anterior” (Rio Grande do Norte, 2024).

Foi precisamente esse cenário que motivou a intervenção direta do Supremo Tribunal Federal. Em decisão liminar proferida em abril de 2024, o Ministro Nunes Marques suspendeu os efeitos do Acórdão 733/2023 do TCE/RN até julgamento em definitivo, determinando que para aqueles que ingressaram no serviço público sem concurso antes da Constituição Federal de 1988, bastava o preenchimento dos requisitos para aposentadoria para fins de manutenção no regime próprio dos servidores, sem a exigência de efetiva aposentação tal qual havia determinado a corte de contas potiguar. O argumento central acolhido pelo Ministro foi de que o TCE/RN criou critérios mais

restritivos do que os estabelecidos pelo próprio STF, extrapolando, portanto, os limites da modulação de efeitos já fixada pela Suprema Corte no próprio julgamento da ADPF 573/PI (Brasil, 2024).

Para além das repercussões sobre a situação funcional e previdenciária imediata dos servidores, o Tema 1254 deixou em aberto outra questão de fundamental importância para a proteção dos direitos previdenciários dos estabilizados que diz respeito à contagem recíproca e à compensação financeira entre regimes, previstas no art. 201, § 9º, da Constituição Federal. O STF deliberadamente excluiu esse tema do objeto da repercussão geral, sob o fundamento de que as consequências jurídicas da definição do regime previdenciário aplicável para os regimes previdenciários não foram objeto da questão examinada, e que eventual discussão sobre compensação entre regimes deverá ser examinada em situação concreta (Brasil, 2024).

A Constituição Federal assegura expressamente a contagem recíproca do tempo de contribuição entre o regime geral e os regimes próprios de previdência social, de modo a impedir a perda do tempo contributivo regularmente exercido pelo segurado. Tal garantia assume especial relevância no caso dos servidores estabilizados pelo art. 19 do ADCT, uma vez que grande parte desses agentes permaneceu vinculada aos RPPS durante extensos períodos, realizando contribuições previdenciárias sob amparo de atos administrativos dotados de presunção de legitimidade e em conformidade com a orientação institucional então adotada pelos respectivos entes federativos. Nesse cenário, a redefinição posterior da natureza jurídica da vinculação previdenciária não possui o efeito de descaracterizar o tempo efetivamente contribuído, tampouco autoriza a descon sideração dos períodos anteriormente reconhecidos pelos regimes próprios. Assim, o reconhecimento da impossibilidade de permanência no RPPS não implica a nulidade automática das contribuições vertidas, especialmente diante do caráter contributivo e solidário da previdência social. Ao contrário, impõe-se o reconhecimento do direito à averbação e ao aproveitamento do tempo de contribuição mediante os instrumentos jurídicos próprios da contagem recíproca, notadamente por meio da emissão de certidão de tempo de contribuição.

Nesse contexto normativo, a Portaria MTP nº 1.467/2022 e a Instrução Normativa PRES/INSS nº 128/2022 reforçam essa sistemática ao disciplinar, respectivamente no âmbito dos regimes próprios e do regime geral, a operacionalização da contagem recíproca e da compensação financeira entre regimes previdenciários, consolidando o entendimento de que os períodos regularmente contribuídos perante determinado regime devem ser considerados para fins de concessão de benefícios em outro regime, observadas as regras constitucionais e administrativas pertinentes. Dessa forma, o deslocamento da filiação previdenciária dos estabilizados pelo art. 19 do ADCT para o RGPS não afasta a necessidade de aproveitamento integral do tempo anteriormente exercido sob vinculação ao RPPS.

Em consequência direta da contagem recíproca, emerge também a necessidade de compensação financeira entre os regimes envolvidos. A lógica constitucional da compensação previdenciária decorre da necessidade de repartição do ônus financeiro correspondente ao período contributivo aproveitado na concessão do benefício, ou seja, quando determinado regime institui benefício computando tempo de contribuição anteriormente vinculado a outro regime, surge o dever de compensação financeira entre os sistemas previdenciários envolvidos, nos termos do art. 201, § 9º, da Constituição Federal, a fim de preservar o equilíbrio atuarial e evitar a transferência indevida de encargos entre as entidades gestoras de RPPS e o INSS.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente artigo dedicou-se a examinar a tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema de Repercussão Geral 1254, analisando seus fundamentos, seu percurso jurisprudencial e as repercussões práticas de sua aplicação sobre os servidores estabilizados pelo art. 19 do ADCT, além do impacto às entidades gestoras de RPPS. A análise empreendida, levando em consideração a fixação da tese já com os efeitos modulados, permite concluir que a vinculação desses servidores ao Regime Próprio de Previdência Social, apesar de pacificado no que diz respeito ser vantagem privativa dos servidores titulares de cargo efetivo, restou insuficiente, pois excluiu todos aqueles servidores públicos que estavam na iminência de implementar os requisitos e que tiveram toda a sua vida contributiva atrelada ao próprio RPPS, e que agora serão compulsoriamente transferidos e vinculados ao RGPS, com todas as suas desvantagens inerentes, representando verdadeira ofensa aos princípios da boa-fé objetiva e da proteção da confiança legítima.

Nesse sentido, importa reconhecer que o Tema 1254 não esgota o debate em torno da vinculação previdenciária dos servidores estabilizados pelo art. 19 do ADCT, dado que a redefinição do regime constitucionalmente competente para sua filiação previdenciária não implica a supressão dos direitos decorrentes das contribuições regularmente vertidas ao longo de extensos períodos de serviço público. Esses servidores, em sua maioria profissionais da educação, da saúde e da administração que construíram suas carreiras em condições historicamente excepcionais, merecem que a transição entre regimes se dê de forma ordenada, justa e constitucionalmente adequada, com o pleno reconhecimento do tempo contributivo exercido e da correspondente compensação financeira entre os sistemas previdenciários envolvidos.

## REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social. **Instrução Normativa PRES/INSS nº 128, de 28 de março de 2022**. Dispõe sobre regras, procedimentos e rotinas necessárias à efetiva aplicação das normas de direito previdenciário. Brasília, 2022.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. **Portaria MTP nº 1.467, de 2 de junho de 2022**. Dispõe sobre as normas aplicáveis aos Regimes Próprios de Previdência Social. Brasília, 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental na Reclamação n. 65.997/RN**. Relator: Min. Nunes Marques. Brasília, DF, julgado em 04, abr., 2024. DJe divulgado em 04, abr., 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 400.343-1/CE**. Relator: Ministro Eros Grau. Segunda Turma. Brasília, DF, 17 jun. 2008. DJe n. 142, divulgado em 31 jul. 2008, publicado em 01 ago. 2008, Ementário n. 2326-6, p. 1156-1163.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 573 PI**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Brasília, 09 mar. 2023. Publicado no DJe em 09 mar. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Embargos de Declaração na Repercussão Geral no Recurso Extraordinário 1.426.306 TO**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, 10 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo 1.306.505/AC**. Tema 1157 da Repercussão Geral. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno. Brasília, DF, 28 mar. 2022. DJe divulgado em 28 mar. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 563.965-7/RN**. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Tribunal Pleno. Brasília, DF, 11 fev. 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Repercussão Geral no Recurso Extraordinário 1.426.306 Tocantins**. Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília, 12 jun. 2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 37. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 39. ed. São Paulo: Atlas, 2026.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2016, p. 557

MOTTA, Fabrício Macedo. **Comentário ao art. 37, II**. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz; LEONCY, Léo Ferreira (Org.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2018.

RIO GRANDE DO NORTE. Secretaria de Estado da Administração. **Decisão do STF permite que servidores estaduais sem concurso sejam aposentados pelo Ipern.** Natal: SEAD/RN, 14 jun. 2024. Disponível em: <https://www.sead.rn.gov.br/materia/decisao-do-stf-permite-que-servidores-estaduais-sem-concurso-sejam-aposentados-pelo-ipern/>. Acesso em: 20 de maio de 2026.

TRIBUNA DO NORTE. **Decisão pode ocasionar corrida por aposentadoria para 7 mil servidores.** Tribuna do Norte, Natal, 25 jan. 2024. Disponível em: <https://tribunadonorte.com.br/natal/decisao-pode-ocasionar-corrída-por-aposentadoria-para-7-mil-servidores/>. Acesso em: 20 de maio de 2026.