

**PROTOCOLO Nº:** 582862/20  
**ORIGEM:** TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ  
**INTERESSADO:** ADALBERTO JORGE XISTO PEREIRA, JOSE LAURINDO DE SOUZA NETTO, MARIA ALICE DE CARVALHO PANIZZI  
**ASSUNTO:** CONSULTA  
**PARECER:** 50/21

*Consulta. RPPS. Estado do Paraná. Data de ingresso no serviço militar. Impossibilidade de equivalência à data de admissão em cargo efetivo para efeitos previdenciários. Exame das normas constitucionais transitórias. Revisão da jurisprudência da Corte. Resposta à consulta.*

O Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná formula consulta perante o Tribunal de Contas, com vistas a obter resposta à seguinte indagação (peça nº 3):

*O Tribunal de Justiça do Estado do Paraná pode considerar a data de ingresso no serviço militar das Forças Armadas como marco para aplicação das regras estaduais de transição para fins de aposentadoria, que asseguram proventos com totalidade da remuneração e paridade (art. 4º, § 6º, I e § 7º, I ou do art. 5º, §2º, I §3º, I, da EC Estadual nº 45/2019) àqueles que tiverem ingressado no serviço público em cargo efetivo até 31/12/2003?*

Instrui a petição inicial cópia do Parecer nº 5501158-DM-A (peça nº 4), expedido pela Consultoria Jurídica daquela Corte de Justiça nos autos de procedimento administrativo em que determinado magistrado solicitou a retificação de seus dados funcionais, de modo a constar como ingresso no serviço público a data de sua nomeação ao serviço militar.

Em síntese, a parecerista contextualizou as vigentes normas transitórias para aposentação voluntária com integralidade da remuneração, referiu o entendimento do Tribunal de Contas a propósito da solução de continuidade entre um e outro cargo, bem como afirmou a existência de posicionamentos conflitantes quanto à caracterização do militar como “servidor público de cargo efetivo”. Assim, ao fim, indicou a plausibilidade de se formular consulta a esta Corte.

A consulta foi conhecida pelo Despacho nº 857/20-GCFAMG (peça nº 6), após o que a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca asseverou a inexistência de precedentes com caráter normativo sobre a matéria, consignando decisões que tangenciam a temática (Informação nº 91/20, peça nº 7).

Encaminhado o expediente à instrução, a Coordenadoria de Gestão Estadual respondeu positivamente à indagação apresentada pelo consulente, por considerar que o serviço militar é prestado em favor do Estado e, desse modo, a existência de regime previdenciário diferenciado não obsta que o tempo laboral seja aproveitado para outro regime, nem enseja a distinção para aferição da data de ingresso no serviço público. Colacionou decisões deste Tribunal de Contas e do Tribunal Regional Federal da 1ª Região para endossar sua compreensão (Instrução nº 91/21, peça nº 8).

É o breve relatório.

De partida, cabe registrar que o presente expediente se ressentia da comprovação do atendimento à previsão do art. 252-C do Regimento Interno desta Corte, motivo pelo qual, em homenagem às suas atribuições funcionais, **sugere-se** ao douto Relator a remessa do processo à Coordenadoria-Geral de Fiscalização previamente à sua apreciação plenária.

Ainda em preliminar, presentes os requisitos regimentais de admissibilidade – legitimidade, objetividade, pertinência, abstração e prévia submissão à assessoria local (art. 311) – a consulta há de ser conhecida.

No mérito, com as devidas vênias ao entendimento dissonante (inclusive, sustentado pelo Ministério Público de Contas no precedente referenciado pela unidade técnica), parece-nos que a melhor interpretação à matéria é a que, embora assegure a contagem do tempo de serviço militar para efeitos de aposentadoria e de disponibilidade, **não** considera o ingresso nas Forças Armadas como data de *admissão em cargo efetivo* para incidência das regras constitucionais transitórias dos Regimes Próprios de Previdência Social.

Essa compreensão, bem articulada no parecer da assessoria do consulente, deflui da circunstância de que, na sistemática constitucional, embora os militares sejam agentes subordinados à Administração Pública por vínculo estatutário diferenciado – podendo, portanto, ser classificados como servidores públicos –, *não* são destinatários do Regime Próprio de Previdência Social a que alude o art. 40 da Constituição. Desse modo, as regras de transição inscritas nas Emendas nºs 20/1998, 41/2003 e 103/2019 em momento algum objetivaram lhes tutelar qualquer expectativa de inativação segundo o regime anteriormente vigente, motivo pelo qual o requisito de “*ingresso no serviço público em cargo efetivo*” há de ser lido segundo a *data de potencial admissão* do servidor no regime previdenciário próprio.

Com efeito, o art. 142, § 3º, inciso X da Constituição Federal, reiterando a disposição normativa do art. 42, § 9º, em sua redação original, vaticina que cabe à lei dispor “*sobre o ingresso nas Forças Armadas, os limites de idade, a estabilidade e outras condições de transferência do militar para a inatividade*”, dadas as peculiaridades de suas atividades. E, no mesmo sentido, o atual art. 42, § 1º defere à legislação dos Estados a competência normativa sobre o regime estatutário dos militares estaduais.

No âmbito federal, a Lei nº 6.880/1980 preexiste à própria Constituição, sendo por ela recepcionada em virtude daquele preceito normativo.

Esse diploma estabelece, desde a sua origem, como modalidades de transferência do militar à inatividade a *reserva* e a *reforma* – institutos que se assemelham, mas não equivalem, à aposentadoria dos servidores civis.

Por sua vez, o art. 40 da Constituição, inserido originalmente na seção correspondente aos “*servidores públicos civis*” – em oposição à que tratava dos “*servidores públicos militares*”, na redação original do texto – desde a promulgação em 1988, previu requisitos específicos e detalhou a forma de cálculo dos proventos de inatividade de tais agentes públicos (em contraposição aos militares, que, como se viu, sempre tiveram seu regime disciplinado em legislação especial).

Coube à Emenda nº 20/1998 estabelecer, ao lado do princípio contributivo do RPPS, o direito público subjetivo dos “*servidores titulares de cargos efetivos*” à instituição do regime securitário específico, assegurado, igualmente, pela redação conferida pela Emenda nº 41/2003 – que acresceu a previsão de solidariedade ao regime.

Somente com a recente Emenda nº 103/2019 houve modificação textual significativa do dispositivo, de modo a ensejar dúvidas quanto à garantia de vinculação ao RPPS (sobretudo, em face do novo § 22). Sem embargo, mesmo a vigente redação repete a solução anterior, com vistas a esclarecer que o RPPS se aplica aos “*servidores titulares de cargos efetivos*”<sup>1</sup>.

Desponta, nesse pressuposto, a compreensão de que, embora a vinculação do militar à Administração castrense também esteja, *em regra*<sup>2</sup>, albergada pela efetividade, exigida pelo art. 37, inciso II da Constituição, a referência à titularidade de cargos efetivos feita no art. 40 *inequivocamente não os contempla*. E isso porque os militares dispõem de *regime específico de proteção social* (conforme qualifica a Lei nº 13.954/2019), que em nada se assemelha ao RPPS – este, restrito aos agentes civis titulares de cargos efetivos, vinculados estatutariamente com a Administração Pública.

Nessa ordem de ideias, verifica-se que a exigência de *ingresso em cargo efetivo* da Administração é requisito à *incidência subjetiva* das normas transitórias, conforme se depreende das referências presentes no art. 8º da Emenda nº 20/1998<sup>3</sup>, nos art. 2º e 7º da Emenda nº 41/2003<sup>4</sup>, bem como nos art. 4º, 20 e 21

<sup>1</sup> Art. 40. O **regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos** terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

<sup>2</sup> Cabe, neste ponto, a menção de que a Lei nº 6.880/1980 prevê que o ingresso nas Forças Armadas se dá mediante *nomeação, matrícula ou incorporação*. Dessas modalidades, a última não depende de prévio concurso público, pois se destina ao cumprimento do serviço militar obrigatório, igualmente com assento constitucional, no art. 143. De qualquer sorte, dado que ao militar incorporado também é possível, no regime legal, o acesso a promoções hierárquicas, sendo computado o respectivo tempo de serviço para efeito de aposentadoria, na forma do art. 201, § 9º-A da Constituição, tem-se nessa hipótese modalidade de ingresso no serviço público que prescinde da *efetividade*.

<sup>3</sup> Art. 8º - Observado o disposto no art. 4º desta Emenda e ressalvado o direito de opção a aposentadoria pelas normas por ela estabelecidas, é assegurado o direito à aposentadoria voluntária com proventos calculados de acordo com o art. 40, § 3º, da Constituição Federal, **àquele que tenha ingressado regularmente em cargo efetivo** na Administração Pública, direta, autárquica e fundacional, até a data de publicação desta Emenda, quando o servidor, cumulativamente: (...)

da Emenda nº 103/2019<sup>5</sup>. Em outras palavras, as regras ali previstas somente se aplicam aos servidores titulares de cargos efetivos (e, segundo a sistemática constitucional, potencialmente beneficiários dos RPPS) nas respectivas datas-limite.

Idêntico raciocínio há de ser encampado quanto às normas de transição previstas na **Emenda à Constituição do Estado do Paraná nº 45/2019**, editada na esteira da reforma previdenciária implementada pela Emenda nº 103/2019:

**Art. 4.º** Assegurado o direito de opção pela regra disposta no artigo 5º, o servidor estadual **que tenha ingressado no serviço público em cargo efetivo**, até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, poderá aposentar-se voluntariamente pela regra do somatório da idade e do tempo de contribuição, quando preencherem, cumulativamente, os seguintes requisitos: (...)

**§ 6º** Os proventos das aposentadorias concedidas nos termos do disposto neste artigo corresponderão:

**I** - à totalidade da remuneração do servidor público no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, observado o disposto no § 8º, para o servidor público **que tenha ingressado no serviço público em cargo efetivo** até 31 de dezembro de 2003 e que não faça a opção de que trata o art. 35, § 16, da Constituição Estadual, desde que se aposente aos 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, e aos 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, ou aos 57 (cinquenta e sete) anos

---

<sup>4</sup> Art. 2º Observado o disposto no art. 4º da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, é assegurado o direito de opção pela aposentadoria voluntária com proventos calculados de acordo com o art. 40, §§ 3º e 17, da Constituição Federal, **àquele que tenha ingressado regularmente em cargo efetivo** na Administração Pública direta, autárquica e fundacional, até a data de publicação daquela Emenda, quando o servidor, cumulativamente: (...)

Art. 7º Observado o disposto no art. 37, XI, da Constituição Federal, os proventos de aposentadoria dos **servidores públicos titulares de cargo efetivo** e as pensões dos seus dependentes pagos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, em fruição na data de publicação desta Emenda, bem como os proventos de aposentadoria dos servidores e as pensões dos dependentes abrangidos pelo art. 3º desta Emenda, serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, na forma da lei.

<sup>5</sup> Art. 4º O servidor público federal **que tenha ingressado no serviço público em cargo efetivo** até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional poderá aposentar-se voluntariamente quando preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos: (...)

Art. 20. O segurado ou o servidor público federal que se tenha filiado ao Regime Geral de Previdência Social **ou ingressado no serviço público em cargo efetivo** até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional poderá aposentar-se voluntariamente quando preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos: (...)

Art. 21. O segurado ou o servidor público federal que se tenha filiado ao Regime Geral de Previdência Social **ou ingressado no serviço público em cargo efetivo** até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional cujas atividades tenham sido exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação, desde que cumpridos, no caso do servidor, o tempo mínimo de 20 (vinte) anos de efetivo exercício no serviço público e de 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que for concedida a aposentadoria, na forma dos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, poderão aposentar-se quando o total da soma resultante da sua idade e do tempo de contribuição e o tempo de efetiva exposição forem, respectivamente, de:

## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da Procuradoria-Geral

---

de idade, se mulher, e aos 60 (sessenta) anos de idade, se homem, para os titulares do cargo de professor de que trata o § 4º; (...)

**Art. 5.º** Assegurado o direito de opção pela regra disposta no artigo anterior, os servidores **que tenham ingressado no serviço público em cargo efetivo** até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, poderão aposentar-se voluntariamente pela regra de acréscimo de tempo de contribuição quando preencherem, cumulativamente, os seguintes requisitos: (...)

**§ 2º** Os proventos das aposentadorias concedidas nos termos do disposto neste artigo corresponderão:

**I** - em relação ao servidor **que tenha ingressado no serviço público em cargo efetivo** até 31 de dezembro de 2003 e que não tenha feito a opção de que trata o § 16 do art. 35 da Constituição Estadual, à totalidade da remuneração no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, observado o disposto no §8º do art. 4º; e (...)

Tal compreensão, ademais, está plenamente alinhada à definição do Colendo Plenário no âmbito do Prejulgado nº 28, no qual se decidiu:

Para EC 20/1998: o ingresso no serviço público deve ter ocorrido até 16/12/1998 em cargo efetivo ou emprego público, vinculado ao RPPS ou ao RGPS, desde que, no caso do art. 8º, tenha sido objeto de transformação em cargo efetivo antes da EC 20/98;

Para EC 41/2003: o ingresso no serviço público deve ter ocorrido em cargo efetivo até 16/12/1998 ou 31/12/2003, a depender do tipo de benefício, vinculado RPPS ou RGPS, sendo neste apenas os regidos pelo regime estatutário;

Para EC 47/2005: o ingresso no serviço público deve ter ocorrido em cargo efetivo até 16/12/1998, vinculado RPPS ou RGPS, sendo neste apenas os regidos pelo regime estatutário;

Para EC 70/2012: o ingresso no serviço público deve ter ocorrido em cargo efetivo até 31/12/2003, a depender do tipo de benefício, vinculado RPPS ou RGPS, sendo neste apenas os regidos pelo regime estatutário.

(TCE-PR, Tribunal Pleno, Prejulgado nº 593585/18, Acórdão nº 541/2020, rel. Cons. Fernando Guimarães, DETC 11/03/2020)

Conforme se depreende, no referido paradigma interpretativo, esta Corte reputou que o ingresso no serviço público *em cargo efetivo* deveria estar vinculado ao RPPS ou, excepcionalmente, ao RGPS (apenas aos servidores estatutários), até os respectivos marcos temporais, para seu enquadramento nas referidas regras de transição.

Ora, a toda evidência, os militares não se incluem naquele detalhamento, na medida em que jamais se vincularam ao RPPS ou ao RGPS – mas, repita-se, são submetidos a *regime específico de proteção social*.

Nesse sentido, com o devido respeito ao posicionamento que se sagrou vencedor no âmbito do Recurso de Revista nº 800358/17 (Acórdão nº 1947/19-STP, rel. Cons. Durval Amaral), parece-nos que seria o caso de o Tribunal Pleno *rever* sua compreensão, de modo a endossar a fundamentação muito bem

exposta pelo ilustre Conselheiro Substituto Thiago Barbosa Cordeiro, quando do exame do Ato de inativação nº 886670/15:

EMENTA. Inativação de policial civil. 2. Fundamento legal do benefício incompatível com a data de ingresso do servidor no serviço público. A Emenda Constitucional n.º 41/2003 aplica-se àqueles que ingressaram no serviço público até 31/12/2003 e o servidor em questão ingressou no quadro civil em 09/09/2004, após ter-lhe sido concedida reserva como policial militar. O vínculo previdenciário do militar inativo não caracteriza a continuidade de sua ligação com o serviço público, visto que **o regime militar não se confunde com o civil, razão pela qual descabe considerar a data de ingresso do interessado no serviço público como sendo aquela da sua admissão na Polícia Militar do Paraná.** 3. Entende-se que a desaposentação prevista na Lei Estadual n.º 6143/2002 não alcança os militares, por falta de expressa remissão em seu artigo 3º às normas constitucionais que regem estes. 4. É inconstitucional a acumulação de proventos de reserva/remuneração com a remuneração do cargo de policial civil, visto que a situação não é excepcionada pela Constituição Federal. 5. Negativa de registro do ato. Determinação de intimação do interessado afetado. Abertura de tomada de contas extraordinária.

(TCE-PR, Segunda Câmara, Acórdão nº 2207/2017, DETC 01/09/2017)

Consoante se deduz das razões apresentadas naquela assentada, estes são os argumentos que denotam a inviabilidade de que se repute a data de ingresso no serviço militar para incidência das regras transitórias do RPPS:

8. Com efeito, embora vinculado à mesma entidade previdenciária, é indiscutível que **o servidor trocou de regime, do militar para o civil**, razão pela qual não é possível considerar como data de sua admissão no serviço público civil, para fins de aposentadoria, o dia em que ingressou como soldado na Polícia Militar do Paraná. Em termos mais precisos: **não há previsão legal que permita mesclar regras de dois regimes estatutários distintos (militar e civil)** para, pinçando as normas mais benéficas e convenientes de cada sistema, valer-se de um terceiro regime híbrido.

9. Não é outra a conclusão advinda da leitura da **Nota Técnica n.º 112/2014/DESAP/SEGEP/MP**, emitida pela Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, na qual foi discutido o tema da opção prevista no §16 do artigo 40 da Constituição Federal (opção de se manter no regime anterior e de não ingressar na previdência complementar), em que há a seguinte passagem: (...)

10. Note-se que, ainda que tomadas sob outro prisma, as razões apresentadas são inteiramente pertinentes com o caso tratado. Também **o fato de a PARANAPREVIDÊNCIA administrar no Paraná o Fundo Militar não altera em nada o raciocínio**, pois as regras de inativação aplicáveis são diferentes para cada fundo gerido pela entidade.

O raciocínio então desenvolvido, como acentuou a parecerista do consultante, privilegia o princípio *tempus regit actum* e a jurisprudência já sedimentada nos Tribunais Superiores quanto à inexistência de direito adquirido a regime jurídico previdenciário. Assim, se o ingresso em cargo efetivo submetido ao

RPPS (ou que deveria se submeter ao RPPS) ocorreu depois da Emenda nº 20/1998 ou da Emenda nº 41/2003, conforme o caso, não pode o agente pleitear interpretação extensiva do conceito jurídico de efetividade, de modo a demandar que sua inclusão no regime previdenciário retroaja àquela data. E, como se disse, isso se deve ao simples fato de que o militar, enquanto nessa condição, não teria direito àqueles benefícios, caso tivesse permanecido na carreira.

Destaque-se, por fim, que essa interpretação não prejudica o aproveitamento do tempo de serviço militar para os efeitos de aposentadoria e de disponibilidade, na forma do art. 40, § 9º da Constituição Federal<sup>6</sup>, mas tão somente esclarece a impossibilidade de aferição da data de ingresso no serviço militar para sujeição aos regimes transitórios de inativação.

Em face de todo o exposto, o Ministério Público de Contas manifesta-se pelo **conhecimento da consulta** e, no mérito, pela **resposta negativa** ao quesito formulado pelo consulente, ressalvando-se, todavia, a possibilidade de aproveitamento do tempo de serviço militar para os efeitos de aposentadoria e de disponibilidade.

Curitiba, 10 de março de 2021.

Assinatura Digital

**VALÉRIA BORBA**  
Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas

---

<sup>6</sup> Art. 40, § 9º: “O tempo de contribuição federal, estadual, distrital ou municipal será contado para fins de aposentadoria, **observado o disposto nos §§ 9º e 9º-A do art. 201**, e o tempo de serviço correspondente será contado para fins de disponibilidade”. Por sua vez, o art. 201, § 9º-A testifica: “O tempo de serviço militar exercido nas atividades de que tratam os arts. 42, 142 e 143 e o tempo de contribuição ao Regime Geral de Previdência Social ou a regime próprio de previdência social terão **contagem recíproca para fins de inativação militar ou aposentadoria**, e a compensação financeira será devida entre as receitas de contribuição referentes aos militares e as receitas de contribuição aos demais regimes”.

---