PROTOCOLO Nº: **389920/25**
ORIGEM: **MUNICÍPIO DE BELA VISTA DO PARAÍSO**
INTERESSADO: **MUNICÍPIO DE BELA VISTA DO PARAÍSO**
ASSUNTO: **CONSULTA**
PARECER: **101/26**

Ementa: *Consulta. Efeitos da decisão proferida na ADI 2135. Alerta aos gestores municipais quanto ao risco e implicações das contratações pelo regime celetista. Necessidade de previa instituição de conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.*

Trata-se de Consulta formulada pelo Prefeito do Município de Bela Vista do Paraíso (peça 03), por meio da qual são apresentados os seguintes questionamentos:

1. Considerando o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2135 pelo Supremo Tribunal Federal, a qual entendeu que as Administrações Públicas não são obrigadas a instituir Regimes Jurídicos Únicos, correto o entendimento de que municípios que possuem Regime Jurídico Estatutário vinculado ao Regime de Previdência Própria poderão instituir, também, a partir do julgamento, Regime Jurídico Celetista vinculado ao Regime Geral de Previdência Social?
2. Se sim, correto o entendimento de que carreiras consideradas de Estado, a exemplo do Procurador Jurídico e Fiscal Tributário, deverão permanecer vinculadas ao Regime Jurídico Estatutário e consequentemente, ao Regime Previdenciário Próprio?
3. Para cargos que não são considerados carreiras de Estado, correto o entendimento que novos concursos poderão, a partir do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2135, ser realizados pelo Regime Jurídico Celetista e por consequência, serem vinculados à Previdência Geral?
4. Se sim, correto o entendimento de que poderá haver servidores de mesmo cargo/função, uns vinculados ao Regime Jurídico Estatutário e outros, vinculados ao Regime Jurídico Celetista?

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.HZ3Y

5. Se sim, para os funcionários públicos que forem admitidos pelo Regime Jurídico Celetista, que exercerem mesma função de servidores vinculados ao Regime Jurídico Estatutário, deve ser garantido o mesmo plano de carreira, cargos e salários (mesmos salários e hipóteses de progressão)?
6. Somente se admitirá a coexistência de dois Regimes Jurídicos para cargos/funções vinculadas a programas de governo ou para todo cargo/função do quadro de servidores municipais?
7. Para os funcionários públicos que forem admitidos pelo Regime Jurídico Celetista deverá ser recolhido Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)?
8. Quais as hipóteses de demissão dos funcionários públicos que forem admitidos pelo Regime Jurídico Celetista?

Sobre o tema, no Parecer Jurídico juntado à peça 04, o Procurador-Geral do Município apresentou manifestação, cuja síntese já foi devidamente registrada pela CAIS, razão pela qual deixa-se de reproduzi-la neste parecer, a fim de evitar repetição desnecessária.

A Consulta foi admitida por meio do Despacho nº 888/25 – GCILB. Na sequência, determinou-se a remessa dos autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (SJB) para apresentação de informações, nos termos do art. 313, § 2º do Regimento Interno.

A Informação nº 8/26 – SJB destacou decisões desta Corte de Contas e do Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região que tangenciam o tema em análise.

Remetidos os autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, esta se manifestou por meio do Despacho nº 61/26-CGF, no qual destacou que o tema impacta diretamente na atividade de fiscalização, suscitando o retorno dos autos àquela unidade após o julgamento.

Posteriormente, a Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar emitiu a Instrução nº 120/26-CAIS, concluindo pela apresentação das seguintes respostas:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.HZ3Y

1. Considerando o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2135 pelo Supremo Tribunal Federal, a qual entendeu que as Administrações Públicas não são obrigadas a instituir Regimes Jurídicos Únicos, correto o entendimento de que municípios que possuem Regime Jurídico Estatutário vinculado ao Regime de Previdência Própria poderão instituir, também, a partir do julgamento, Regime Jurídico Celetista vinculado ao Regime Geral de Previdência Social?

RESPOSTA: Sim, é possível a adoção de "regimes jurídicos diversos a depender da categoria, da natureza, da relevância e da complexidade das atribuições dos servidores públicos", como explicitado na decisão do STF já comentada, lembrando que as legislações que tratem do tema estão sujeitas a avaliação do STF em seu controle da constitucionalidade, caso seja entendido que a mesma venha a macular o princípio da isonomia.

2. Se sim, correto o entendimento de que carreiras consideradas de Estado, a exemplo do Procurador Jurídico e Fiscal Tributário, deverão permanecer vinculadas ao Regime Jurídico Estatutário e consequentemente, ao Regime Previdenciário Próprio?

RESPOSTA: As carreiras de Estado devem ser estatutárias. O regime estatutário, caracterizado por um vínculo profissional permanente com a administração pública, é aplicado a servidores que desempenham funções típicas do Estado, como segurança pública, fiscalização, diplomacia, atividade jurídica do Estado entre outras. Isso garante a estabilidade e a imparcialidade necessárias para o bom funcionamento dessas carreiras.

3. Para cargos que não são considerados carreiras de Estado, correto o entendimento que novos concursos poderão, a partir do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2135, ser realizados pelo Regime Jurídico Celetista e por consequência, serem vinculados à Previdência Geral?

RESPOSTA: Sim. Para as novas admissões isto é possível.

4. Se sim, correto o entendimento de que poderá haver servidores de mesmo cargo/função, uns vinculados ao Regime Jurídico Estatutário e outros, vinculados ao Regime Jurídico Celetista?

RESPOSTA: Em tese pode ser possível a coexistência de servidores submetidos a regime estatutário e empregados celetistas contratados após a mudança de regimes prevista na lei local, todavia, apenas se os cargos estatutários se encontrem em extinção. Justamente para evitar que se fira o princípio da isonomia. E ainda, há que se observar a decisão do STF na íntegra, ou seja, encontra-se vedada a

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.HZ3Y

transmudação de regime dos atuais servidores como medida de evitar tumultos administrativos e previdenciários.

5. Se sim, para os funcionários públicos que forem admitidos pelo Regime Jurídico Celetista, que exercerem mesma função de servidores vinculados ao Regime Jurídico Estatutário, deve ser garantido o mesmo plano de carreira, cargos e salários (mesmos salários e hipóteses de progressão)?

RESPOSTA: De acordo com a resposta acima dada só é possível adotar regimes jurídicos diversos a depender da categoria, da natureza, da relevância e da complexidade das atribuições dos servidores públicos. Todavia, no caso de extinção dos cargos estatutários e criação de empregos públicos para o desempenho das mesmas funções é aconselhável que se mantenham os mesmos valores e condições de trabalho para pessoas que na prática possuem o mesmo trabalho. Reforçando que se trata de situação temporária, até que os servidores que ocupam os cargos em extinção se aposentem.

6. Somente se admitirá a coexistência de dois Regimes Jurídicos para cargos/funções vinculadas a programas de governo ou para todo cargo/função do quadro de servidores municipais?

RESPOSTA: É possível a coexistência de servidores submetidos a regimes estatutário e celetista, desde que observada a separação de cargos e respectivas atribuições. Conforme já respondido nos quesitos 4 e 5.

7. Para os funcionários públicos que forem admitidos pelo Regime Jurídico Celetista deverá ser recolhido Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)?

RESPOSTA: Sim, os servidores públicos que ingressaram no serviço público municipal por concurso público e passaram a ocupar emprego público na Administração Direta após a vigência da EC nº 19/98, tem direito apenas ao recolhimento do FGTS, devendo-se utilizar a data da publicação da referida Emenda como o marco para mudança de entendimento quanto ao direito à estabilidade dos servidores públicos da Administração Direta do Município ocupantes de emprego público regido pela CLT.

8. Quais as hipóteses de demissão dos funcionários públicos que forem admitidos pelo Regime Jurídico Celetista?

RESPOSTA: A exoneração de servidor público não amparado pela estabilidade apregoada pelo art. 41/CF, não pode se dar da mesma forma que a dispensa de empregado privado. Deverá ser observada a apuração minuciosa de conduta irregular, devendo a dispensa ser motivada, seja no curso de um processo administrativo ou judicial.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.HZ3Y

> Não mais se cogita a adoção de um regime jurídico de servidores misto, devendo o mesmo ser um regime jurídico estatutário ou regido pela Consolidação das Leis do Trabalho.

É o relatório.

Inicialmente, impõe-se breve resgate histórico da disciplina constitucional do regime jurídico aplicável aos servidores públicos.

O **art. 39 da Constituição Federal de 1988**, em sua redação original, estabelecia a **obrigatoriedade de adoção de regime jurídico único** no âmbito de cada Ente Federativo, aplicável aos servidores da Administração Pública direta, das autarquias e das fundações públicas, nos seguintes termos:

> Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, **regime jurídico único** e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

A partir desse comando constitucional, competia a cada Ente Federativo, nacional ou subnacional, legislar sobre regime jurídico único.

Não obstante a clara intenção do legislador constituinte na adoção do regime estatutário, criou-se a tese – e esta se expandiu por diversos municípios – de que o ente federativo subnacional poderia optar por um único regime, podendo este ser estatutário ou celetista.

Uma vez escolhido tal regime, deveria ser aplicado indistintamente a todos os servidores da Administração direta, das autarquias e das fundações públicas.

Posteriormente, a reforma administrativa promovida pela **Emenda Constitucional nº 19, de 1998**, suprimiu do texto constitucional a exigência de instituição do regime jurídico único, conferindo **nova redação ao *caput* do art. 39 da Constituição Federal**, que passou a dispor apenas sobre **a criação de Conselho de Política de Administração e Remuneração de Pessoal**, nos seguintes termos:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.HZ3Y

> Art. 39 A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

Com a exclusão do comando constitucional que impunha o regime jurídico único, passou-se a admitir que cada Ente adotasse regimes jurídicos diversos para seus servidores, seja o estatutário, seja o celetista, ressalvadas determinadas carreiras institucionalizadas ou as carreiras típicas de Estado.

Sobre as referidas carreiras institucionalizadas, as chamadas carreiras de Estado, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, assim lecionam:

> [...] ressalvadas aquelas carreiras institucionalizadas em que a própria Constituição impõe, implicitamente, o regime estatutário, uma vez que exige que seus integrantes ocupem cargos organizados em carreira (Magistratura, Ministério Público, Tribunal de Contas, Advocacia Pública, Defensoria Pública e Polícia), além de outros cargos efetivos, cujos ocupantes exerçam atribuições que o legislador venha a definir como "atividades exclusivas do Estado", conforme previsto no art. 247 da Constituição, acrescido pelo art. 32 da Emenda Constitucional nº 19/98.[1]

Sobre esse ponto, mostra-se oportuno interromper momentaneamente a exposição cronológica acerca do regime jurídico dos servidores públicos, a fim de esclarecer o tratamento constitucional conferido às denominadas atividades exclusivas de Estado.

A existência dessas atividades é expressamente reconhecida pela Constituição Federal, que lhes atribui tratamento jurídico diferenciado, notadamente no que se refere às garantias de estabilidade e às hipóteses de perda do cargo. Nesse sentido, o art. 247 da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional nº 19/1998, dispõe que:

[1] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 32 ed. Rio de Janeiro: Forense. 2019

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.HZ3Y

> Art. 247. As leis previstas no inciso III do § 1º do art. 41 e no § 7º do art. 169 estabelecerão critérios e garantias especiais para a perda do cargo pelo servidor público estável que, em decorrência das atribuições de seu cargo efetivo, desenvolva atividades exclusivas de Estado.

A leitura do referido dispositivo evidencia que o constituinte derivado identificou um **núcleo de funções estatais sensíveis**, cuja execução demanda **proteção institucional** reforçada, em razão do **elevado grau de responsabilidade**, da **autonomia técnica** e do **exercício de prerrogativas públicas** inerentes a tais atribuições.

Antes mesmo da promulgação da nossa atual Constituição, a Lei nº 6.185/1974, ao dispor sobre os servidores públicos civis da Administração Federal direta e autárquica segundo a natureza jurídica do vínculo, já reconhecia a especificidade das atividades inerentes ao Estado como Poder Público.

Seu art. 2º estabelecia que:

> Art. 2º Para as atividades inerentes ao Estado como Poder Público sem correspondência no setor privado, compreendidas nas áreas de Segurança Pública, Diplomacia, Tributação, Arrecadação e Fiscalização de Tributos Federais e Contribuições Previdenciárias, Procurador da Fazenda Nacional, Controle Interno, e no Ministério Público, **só se nomearão servidores cujos deveres, direitos e obrigações sejam os definidos em Estatuto próprio**, na forma do art. 109 da Constituição Federal. (Redação dada pela Lei nº 6.856, de 1980)

Registra-se que a Constituição Federal **não apresenta definição expressa nem rol taxativo das carreiras típicas ou exclusivas de Estado**. Igualmente, até o momento, **não foi editada lei complementar** ou ordinária de âmbito nacional que as defina para os fins do art. 247 da Carta Magna.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.HZ3Y

Retomando a análise histórica do regime jurídico aplicado aos servidores públicos, a alteração promovida pela EC nº 19/1998 no *caput* do art. 39 da Constituição Federal, contudo, foi objeto de impugnação no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.135/DF, sob o argumento, entre outros, de vício no processo legislativo de aprovação da referida emenda.

Após sucessivos pedidos de vista, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, em **agosto de 2007**, concluiu o julgamento da medida cautelar, deferindo-a, por maioria, com fundamento no vício formal apontado, para **suspender, com efeitos *ex nunc*, a eficácia da nova redação conferida ao *caput* do art. 39 da Constituição Federal**.

Em consequência, **em 02 de agosto de 2007 se restabeleceu a vigência da redação original do dispositivo constitucional**, que determinava a instituição de **regime jurídico único** no âmbito de cada Ente Federativo; preservando, contudo, a vigência de leis anteriormente editadas, que estabeleciam quadros específicos de empregados celetistas. Neste sentido foi a decisão do STF:

> MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PODER CONSTITUINTE REFORMADOR. PROCESSO LEGISLATIVO. EMENDA CONSTITUCIONAL 19, DE 04.06.1998. ART. 39, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. SERVIDORES PÚBLICOS. REGIME JURÍDICO ÚNICO. PROPOSTA DE IMPLEMENTAÇÃO, DURANTE A ATIVIDADE CONSTITUINTE DERIVADA, DA FIGURA DO CONTRATO DE EMPREGO PÚBLICO. INOVAÇÃO QUE NÃO OBTEVE A APROVAÇÃO DA MAIORIA DE TRÊS QUINTOS DOS MEMBROS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS QUANDO DA APRECIAÇÃO, EM PRIMEIRO TURNO, DO DESTAQUE PARA VOTAÇÃO EM SEPARADO (DVS) Nº 9. SUBSTITUIÇÃO, NA ELABORAÇÃO DA PROPOSTA LEVADA A SEGUNDO TURNO, DA REDAÇÃO ORIGINAL DO CAPUT DO ART. 39 PELO TEXTO INICIALMENTE PREVISTO PARA O PARÁGRAFO 2º DO MESMO DISPOSITIVO, NOS TERMOS DO SUBSTITUTIVO APROVADO. SUPRESSÃO, DO TEXTO CONSTITUCIONAL, DA EXPRESSA MENÇÃO AO SISTEMA DE REGIME JURÍDICO ÚNICO DOS SERVIDORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. RECONHECIMENTO, PELA MAIORIA DO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, DA PLAUSIBILIDADE DA ALEGAÇÃO DE VÍCIO FORMAL POR OFENSA AO ART. 60, § 2º,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.HZ3Y

> DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. RELEVÂNCIA JURÍDICA DAS DEMAIS ALEGAÇÕES DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL REJEITADA POR UNANIMIDADE.
>
> 1. A matéria votada em destaque na Câmara dos Deputados no DVS nº 9 não foi aprovada em primeiro turno, pois obteve apenas 298 votos e não os 308 necessários. Manteve-se, assim, o então vigente caput do art. 39, que tratava do regime jurídico único, incompatível com a figura do emprego público.
>
> 2. O deslocamento do texto do § 2º do art. 39, nos termos do substitutivo aprovado, para o caput desse mesmo dispositivo representou, assim, uma tentativa de superar a não aprovação do DVS nº 9 e evitar a permanência do regime jurídico único previsto na redação original suprimida, circunstância que permitiu a implementação do contrato de emprego público ainda que à revelia da regra constitucional que exige o quorum de três quintos para aprovação de qualquer mudança constitucional.
>
> 3. Pedido de medida cautelar deferido, dessa forma, quanto ao caput do art. 39 da Constituição Federal, **ressalvando-se**, em decorrência dos efeitos *ex nunc* da decisão, **a subsistência, até o julgamento definitivo da ação, da validade dos atos anteriormente praticados com base em legislações eventualmente editadas durante a vigência do dispositivo ora suspenso**.
>
> 4. Ação direta julgada prejudicada quanto ao art. 26 da EC 19/98, pelo exaurimento do prazo estipulado para sua vigência.
>
> 5. Vícios formais e materiais dos demais dispositivos constitucionais impugnados, todos oriundos da EC 19/98, aparentemente inexistentes ante a constatação de que as mudanças de redação promovidas no curso do processo legislativo não alteraram substancialmente o sentido das proposições ao final aprovadas e de que não há direito adquirido à manutenção de regime jurídico anterior.
>
> 6. Pedido de medida cautelar parcialmente deferido.
>
> (ADI 2135 MC, Relator(a): NÉRI DA SILVEIRA, Relator(a) p/ Acórdão: ELLEN GRACIE (ART.38, IV, b, do RISTF), Tribunal Pleno, julgado em 02-08-2007, DJe-041, DIVULG 06-03-2008 PUBLIC 07-03-2008 EMENT VOL-02310-01 PP-00081 RTJ VOL-00204-03 PP-01029) (destacamos)

O referido cenário de duplicidade de um mesmo dispositivo constitucional (art. 39) permaneceu vigente por longo período, até que o Supremo Tribunal Federal concluiu o julgamento de mérito da referida ADI em novembro de 2024.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.HZ3Y

O Plenário da Corte, por maioria, julgou **improcedente** o pedido formulado na ação, **reconhecendo a constitucionalidade da alteração promovida pela Emenda Constitucional nº 19/1998** ao *caput* do art. 39 da Constituição Federal, afastando, assim, a alegação de vício no processo legislativo que havia fundamentado o deferimento da medida cautelar em 2007.

Em razão do expressivo lapso temporal transcorrido entre o deferimento da medida cautelar e o julgamento definitivo da ação, o STF atribuiu eficácia prospectiva (*ex nunc*) à decisão de mérito, com o objetivo de preservar a segurança jurídica e evitar impactos administrativos e previdenciários abruptos.

Nesse contexto, a Corte expressamente **vedou a transmudação de regime jurídico** dos servidores e empregados públicos **admitidos antes da conclusão do julgamento**, mantendo-se hígidos os vínculos constituídos sob o regime jurídico então vigente.

Confira-se a ementa da decisão de mérito, proferida em 6 de novembro de 2024, na ADI 2135:

> **Ementa:** Direito Constitucional. Processo Legislativo. Ação direta de Inconstitucionalidade ajuizada contra a EC 19/1998. Transposição de texto devidamente aprovado pelo Plenário da Câmara dos Deputados durante a fase de redação do vencido, que integra o primeiro turno de votação. Autonomia do Parlamento para organizar seus procedimentos. Matéria que foi submetida e decidida no âmbito da própria Câmara dos Deputados. Inexistência de inconstitucionalidade formal. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente. **Modulação de efeitos em face da cautelar anteriormente concedida pelo Plenário**.
>
> I. Caso em exame
>
> 1. Ação Direita de Inconstitucionalidade ajuizada em face da Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998 (EC 19/1998), que versa sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, entre outros temas.
>
> 2. Os requerentes alegam inconstitucionalidade formal, uma vez que a EC 19/1998, no tocante à redação final do art. 39 da Constituição, teria sido promulgada sem que ambas as Casas Congressuais tivessem aprovado, em dois turnos de votação, as alterações ao texto constitucional.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.HZ3Y

II. Questão em discussão

3. A questão em discussão consiste em saber se o processo legislativo que culminou na promulgação da EC 19/1998, em especial a fase de Redação do Vencido durante o primeiro turno de votação na Câmara dos Deputados, observou o disposto no § 2º do art. 60 da Constituição, que estabelece a necessidade de discussão e aprovação em dois turnos, por maioria qualificada, para que uma proposta de emenda à Constituição possa ser considerada aprovada. Em específico, envolve a correta compreensão e delimitação do objeto do Destaque para Votação em Separado (DVS) n. 9 e dos efeitos decorrentes de sua rejeição pelo Plenário da Câmara dos Deputados. III. Razões de decidir

4. O DVS n. 9, formulado pelo bloco de oposição, restringiu-se ao caput da redação proposta para o art. 39 da Constituição, constante do art. 5º do substitutivo apreciado em primeiro turno. Submetido o destaque à deliberação, a proposição não atingiu o quórum de 308 votos.

5. A redação final do caput do art. 39 da Constituição, nos termos da EC 19/1998, entretanto, não se confunde com a que foi rejeitada na votação do DVS n. 9. A Comissão Especial, durante a fase de Redação do Vencido quando da apreciação do substitutivo em primeiro turno pelo Plenário, efetuou o translado do texto remanescente do § 2º do art. 39 (que não foi objeto do DVS n. 9) para o caput do mesmo dispositivo, o que foi aprovado pelo colegiado. Assim, no momento da Redação do Vencido, o que houve foi tão somente a transposição de texto já previamente aprovado pelo Plenário da Câmara dos Deputados.

6. O Supremo Tribunal Federal, com fundamento no princípio da separação dos poderes, tem tradicionalmente firmado posição no sentido de deferir ao Congresso ampla liberdade de conformação quanto à sua organização interna. Da separação de poderes decorre a autonomia dos parlamentos que, por um lado, assume o caráter de autonomia normativa, materializada na competência para produzir atos normativos primários, e, por outro, igualmente pressupõe autonomia organizacional, referente à atribuição para determinar seu funcionamento interno, seus procedimentos e suas próprias estruturas. Referida autonomia do Poder Legislativo abrange não apenas o momento normativo, em que se expede uma norma regimental, mas também o momento de sua aplicação.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.HZ3Y

7. Nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), é competência privativa da Comissão Especial a Redação do Vencido de Propostas de Emenda à Constituição (RICD, art. 197). Após elaborada a redação pela Comissão (aprovação final em 6.11.1997), o texto foi discutido e votado pelo Plenário da Câmara dos Deputados (Sessão Deliberativa de 12.11.1997).

8. A alegação de irregularidade na fase de Redação do Vencido veiculada nestes autos foi apreciada pela própria Câmara dos Deputados na Questão de Ordem 10.442/1997, por meio da qual se questionou a interpretação levada a efeito pela Comissão Especial e que veio a ser rejeitada.

9. Uma vez que a Redação do Vencido integra o turno de votação (RICD, art. 195, § 1º), não é possível sustentar que o caput do art. 39 da Constituição Federal não foi objeto de votação em dois turnos. O texto foi aprovado em primeiro turno, embora localizado no § 2º do art. 39 do Substitutivo do Relator e, após a Redação do Vencido, deslocado para o caput. Em segundo turno, a mesma redação obteve maioria de 3/5 da Câmara dos Deputados.

10. Tendo em vista o extenso lapso temporal transcorrido desde o deferimento da medida cautelar pelo Plenário, **razões de segurança jurídica e relevante interesse social** (Lei 9.868/1999, art. 27) determinam a atribuição de **eficácia *ex nunc* ao reconhecimento da constitucionalidade** da redação que foi dada pela EC 19/98 ao caput do art. 39 da Constituição Federal, **sendo vedada a transmudação de regime dos atuais servidores, como medida para evitar tumultos administrativos e previdenciários**.

IV. Dispositivo

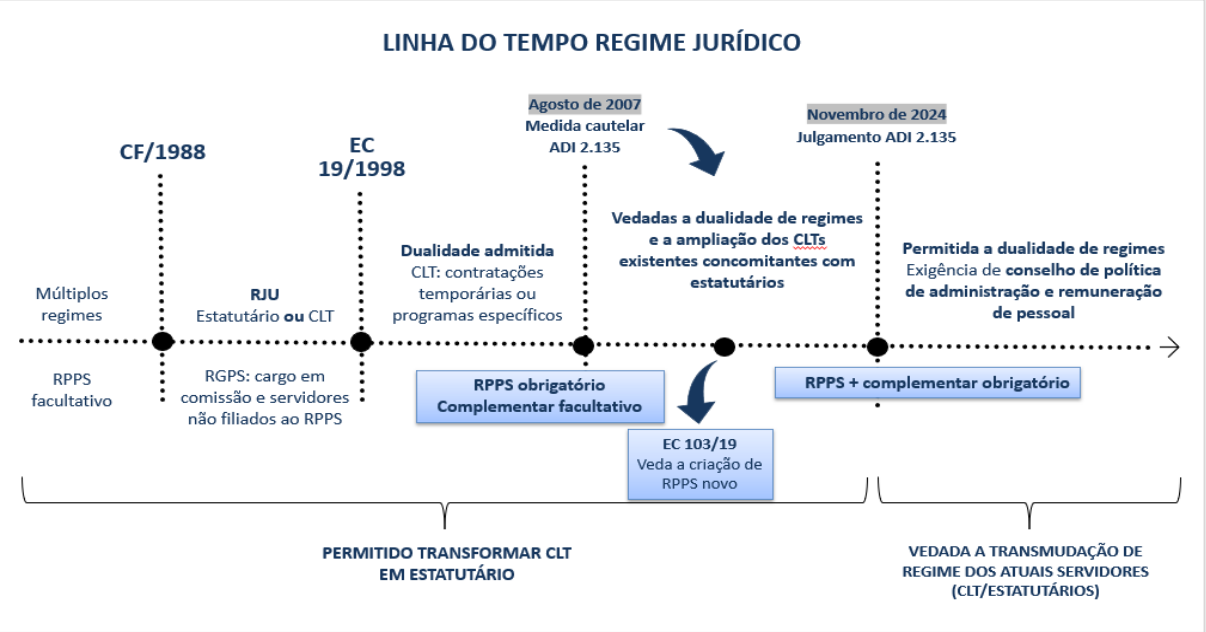
11. Ação direta de inconstitucionalidade julgada **improcedente com atribuição de efeitos *ex nunc***.

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, arts. 2º, 39 e 60, caput e § 2º; Regimento Interno da Câmara dos Deputados, arts. 161, 195, caput e § 2º, 197; Lei 9.868/1999, art. 27. Jurisprudência relevante citada: MS 24.104/DF, MS 26.062-AgR/DF, MS 34.181/DF, MS 33.731/DF, MS 34.120/DF, MS 34.115/DF, MS 34.040/DF.

(ADI 2135, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 06-11-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 02-06-2025, PUBLIC 03-06-2025). (destacamos)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.HZ3Y

Com finalidade didática, este Procurador-Geral tem exposto, em apresentações e palestras, a evolução constitucional do regime jurídico dos servidores públicos e sua respectiva vinculação previdenciária, destacando os momentos de inflexão normativa e jurisprudencial, conforme sintetizado no quadro a seguir:



Feita esta necessária contextualização, evidencia-se que, a partir de novembro de 2024, com o julgamento definitivo da ADI nº 2.135/DF, restou definitivamente **afastada a obrigatoriedade constitucional de instituição de regime jurídico único** para os servidores da Administração Pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

Assim, **quanto aos quesitos 01 e 02,** é possível afirmar que, a partir do julgamento definitivo da ADI nº 2.135/DF, passou a ser constitucionalmente admissível que os entes federativos, no exercício de sua autonomia, **instituam quadros de pessoal** sob distintos regimes jurídicos para seus servidores, não mais subsistindo a obrigatoriedade de adoção de regime jurídico único.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.HZ3Y

Remarque-se que a autonomia é para instituição do QUADRO DE PESSOAL, elegendo regimes jurídicos distintos para servidores estatutários e empregados públicos.

Contudo **não há autonomia legislativa para os municípios disciplinarem o regime CLT**, vez que esta é uma competência exclusiva da União, conforme art. 22, inciso I, da Constituição Federal.

> Art. 22. **Compete privativamente à União legislar** sobre:
>
> I - **direito** civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e **do trabalho**; (destacamos)

Cabe aos Estados, Distrito Federal e Municípios tão somente estabelecer o seu **Quadro de Empregados**, elencando quais profissionais pretende recrutar, as atribuições e funções inerentes a cada um dos empregos públicos que se pretende recrutar, o quantitativo de vagas, respectivas remunerações e carga horária, além dos requisitos essenciais para o desempenho das respectivas atividades, observando-se sempre a legislação nacional no que se refere às profissões regulamentadas, ao inclusive no que se refere registro profissional perante os Conselhos de Classe.

Contudo as regras regentes da relação de emprego serão aquelas estabelecidas na Consolidação das Leis do Trabalho, objeto do Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e legislação correlata subsequente; bem como as já citadas leis federais regentes de profissões regulamentadas[2].

Cumpre alertar que na atual quadra histórica existem 32 Conselhos Profissionais e 68 profissões regulamentadas por leis específicas.

Contudo, a regulamentação de profissões é um processo contínuo, com mais de 150 propostas em análise no Congresso Nacional, incluindo diversas áreas de atuação e de conhecimento.

[2] A lista das 68 profissões regulamentadas pode ser aferida no site do Ministério do Trabalho e Emprego, no link https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/cbo/regulamentacao

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.HZ3Y

Há, ainda, **diversas profissões** que, não obstante não possuam conselho próprio de classe, **se submetem a registro profissional perante o Ministério do Trabalho**, como por exemplo as atividades de Arquivista, Jornalista, Publicitário, Radialista, Secretário, Sociólogo, Técnico em Segurança do Trabalho, entre outros.

Ressalvado, portanto, a **ausência de competência legislativa dos entes subnacionais para disciplinar a relação de emprego**; ficando adstrita a capacidade legislativa do município para o **aspecto disciplinar** (tais como carga horária, local de desempenho da função, funções a desempenhar, requisitos de qualificação ou formação para o ingresso) e ao **aspecto remuneratório**, além do **quantitativo de vagas,** é preciso observar que o recrutamento de empregados públicos **não dispensa a previa realização de concurso público.**

Com efeito, deve a administração pública observar, em qualquer hipótese, o ingresso por meio concurso público (art. 37, II, da Constituição Federal), bem como as especificidades das carreiras cujas atribuições se enquadram como atividades exclusivas de Estado (art. 247 da Constituição Federal) e as carreiras institucionalizadas, para as quais se impõe a manutenção do regime estatutário, sendo, ainda, vedada a transmudação de regime jurídico dos servidores já investidos, em atenção à segurança jurídica.

Outro ponto a se considerar é que **exige a submissão ao regime estatutário toda e qualquer função pública em que por meio dela se manifesta o poder extroverso do Estado**, ou seja por meio do qual se exercerá o **poder de polícia**.

O **poder extroverso do Estado** (ou poder de império) é a prerrogativa que a Administração Pública possui de editar atos unilaterais que interferem na esfera jurídica de terceiros (particulares), impondo obrigações sem a necessidade de concordância prévia deles.

Este conceito está intrinsecamente ligado à **imperatividade** e à **supremacia do interesse público** sobre o privado, o que é conhecido como Poder de Polícia.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.HZ3Y

Hely Lopes Meirelles descreve que o **"poder de polícia é a faculdade que dispõe a administração pública de condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades, e direitos individuais em benefício da coletividade ou do próprio Estado"**

Portando, não são apenas as atividades que não encontram paralelismo na iniciativa privada que deverão ser providas por meio de cargos públicos submetidos ao regime jurídico estatutário, mas também todas as atividades que tendo atribuições semelhantes na iniciativa privada, quando no exercício de função pública lhes seja cometida atribuição decorrente do exercício de polícia.

Por exemplo, advogados e engenheiros atuam tanto no setor público quanto no setor privado.

Contudo, o advogado público, que representa o estado em juízo, que representa o Município perante o Poder Judiciário Estadual ou Federal, a ele deve ser garantido um estatuto próprio, que lhe assegure o exercício profissional com autonomia e independência, independentemente de também se aplicar a tais profissionais as regras próprias regentes do exercício profissional

Da mesma forma o engenheiro, ao fiscalizar as posturas municipais, ou ao integrar estruturas de defesa civil, ao impor ao particular limitações de uso de respectivas propriedades, seja porque correm risco de desabar ou porque construídas em desconformidades com a legislação de regência, ao exercer as atribuições de seu cargo exerce concomitantemente o poder de polícia. Neste caso, há que se prover um cargo estatutário, regido por lei própria, editada pelo ente federativo subnacional; ainda que também incidam sobre o respectivo exercício profissional as regras próprias que regulamentam a atividade.

Já em relação ao Fiscal Tributário, função que não encontra paralelismo na iniciativa privada, não há dúvidas que que o único regime de contratação aplicável é o estatutário.

Nesse contexto, admitida a coexistência de distintos quadros, submetidos a distintos regimes jurídicos no âmbito da Administração Pública, os empregados públicos - isto é, aqueles cujo vínculo jurídico com a Administração se

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.HZ3Y

estabelece por meio de contrato de trabalho, após aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos -, no que tange ao vínculo previdenciário, **celetistas devem necessariamente ser vinculados ao Regime Geral de Previdência Social** (RGPS).

Por sua vez, os **servidores públicos submetidos a vínculo estatutário**, ocupantes de cargos efetivos, **permanecem vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)** nos municípios que o tenham regularmente instituído e mantido.

Quanto ao quesito 03, em decorrência das respostas aos quesitos anteriores, é possível responder afirmativamente, uma vez que, para funções em que a lei local atribua a investidura como empregado público, observando que não se enquadrem como carreiras típicas ou atividades exclusivas de Estado, admite-se a realização de novos concursos sob o regime jurídico celetista, com a consequente vinculação dos admitidos ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Contudo, **os municípios não estão autorizados a descumprir os artigos 33 da Constituição Estadual, e 39, caput, da Constituição Federal**, que assim preconizam:

> **Art. 33.** O Estado e **os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes**. (Redação dada pela Emenda Constitucional 7 de 24/04/2000)
>
> **§ 1º.** A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará: (Redação dada pela Emenda Constitucional 7 de 24/04/2000)
>
> **I -** a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira; (Redação dada pela Emenda Constitucional 7 de 24/04/2000)
>
> **II -** os requisitos para a investidura; (Redação dada pela Emenda Constitucional 7 de 24/04/2000)
>
> **III -** as peculiaridades dos cargos; (Redação dada pela Emenda Constitucional 7 de 24/04/2000)
>
> **IV -** sistema de méritos objetivamente apurados para ingresso no serviço e desenvolvimento na carreira;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.HZ3Y

> **V -** remuneração adequada à complexidade e responsabilidade das tarefas e à capacitação profissional;
>
> **VI -** tratamento uniforme aos servidores públicos, no que se refere à concessão de índices de reajuste ou outros tratamentos remuneratórios ou desenvolvimento nas carreiras.
>
> (destacamos)

> Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e **os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes**. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Vide ADI nº 2.135)
>
> § 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
>
> I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
>
> II - os requisitos para a investidura; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
>
> III - as peculiaridades dos cargos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
>
> (destacamos)

No que se refere ao questionamento do item 4, cumpre destacar que a controvérsia não reside na coexistência de regimes jurídicos no âmbito do mesmo ente federativo[3], mas sim em saber se é juridicamente admissível a coexistência de regimes jurídicos distintos para servidores que ocupem o mesmo cargo ou exerçam idêntica função, isto é, servidor estatutário e empregado público celetista exercendo, simultaneamente, a mesma função.

Por exemplo, motoristas, auxiliares de serviços gerais, assistentes administrativos, vigilantes, professores e profissionais de saúde, são atividades que permitem a contratação tanto em regime estatuário como em regime celetista.

[3] Possibilidade já reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 2.135/DF

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.HZ3Y

Consoante a Instrução nº 120/26-CAIS, a unidade técnica afirma que, "*em tese pode ser possível a coexistência de servidores submetidos a regime estatutário e empregados celetistas contratados após a mudança de regimes prevista na lei local, todavia, apenas se os cargos estatutários se encontrem em extinção. Justamente para evitar que se fira o princípio da isonomia*".

Adicionalmente, a CAIS destaca o dever de observar a vedação à transmudação de regime dos atuais servidores como medida de evitar tumultos administrativos e previdenciários.

Para melhor elucidação quanto à melhor resposta a ser dada ao quesito 04, por oportuno, apresenta-se trecho da Exposição de Motivos da Emenda Constitucional nº 19/1998, que fundamenta a modificação promovida no art. 39 da Constituição Federal quanto ao regime jurídico dos servidores públicos:

> Foi revista a previsão constitucional relativa à adoção compulsória de regime jurídico único para os servidores da administração direta, das autarquias e das fundações. Quando de sua implantação, o regime único representou uma tentativa de restabelecer o controle sobre a gestão dos recursos humanos no serviço público. A proliferação de entidades na administração indireta, em paralelo com uma variedade e superposição de regimes jurídicos e situações funcionais entre os servidores, demandava uma ampla ação no sentido da reorganização dos quadros do Estado.
>
> A opção adotada na Constituição de 1988, contudo, se caracterizou pela ênfase num formato uniformizador, rígido e centralista, representando verdadeira reversão em relação às estratégias descentralizadoras que, no passado, haviam inspirado a adoção, pela administração pública, das figuras jurídicas da autarquia e da fundação.
>
> A implantação do regime jurídico único, nesse sentido, impôs pesada restrição legal à autonomia e flexibilidade de gestão imprescindíveis à administração indireta, realimentando as tendências no sentido de um tratamento indiferenciado em relação à administração direta.
>
> Além disso, estendeu a Estados e Municípios o mandamento centralizador e uniformizante, retirando-lhes a possibilidade de encontrar soluções próprias e diferenciadas para a organização de seus quadros.
>
> A diversidade de regimes jurídicos para os servidores públicos é requisito que em muito facilitará a implantação de uma nova

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.HZ3Y

> arquitetura jurídico-institucional que possibilite à administração pública brasileira a sua reorganização em sintonia com as modernas técnicas e conceitos no campo da administração.
>
> Esta nova arquitetura tem como diretriz básica o resgate da autonomia e da flexibilidade de gestão nas áreas responsáveis pela prestação de serviços públicos. Pretende-se que, a partir da desobstrução legal promovida no texto constitucional, seja possível a definição de regimes jurídicos diferenciados para os servidores, conforme a natureza do órgão ou entidade a que se vinculem.
>
> Dessa forma, as autarquias e fundações poderão contar com regimes específicos de trabalho, que atendam à necessidade de maior agilidade no recrutamento e na dispensa de quadros, mantidas as devidas garantias e a impessoalidade e legalidade próprios do serviço público. **Além disso, a critério de cada esfera de governo, poder-se-á adotar o regime celetista, nas situações em que for julgado mais conveniente.**[4] (destacamos)

Diante do conjunto de elementos examinados na presente Consulta, mostra-se pertinente enfrentar a questão à luz de uma leitura sistemática da Constituição Federal, da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na ADI nº 2.135/DF, da Exposição de Motivos da Emenda Constitucional nº 19/1998 e dos princípios que regem a Administração Pública.

Conforme já assentado, o julgamento definitivo da ADI nº 2.135/DF afastou a obrigatoriedade constitucional de instituição de regime jurídico único, reconhecendo aos entes federativos **maior autonomia para definir a organização de seus quadros de pessoal**.

Mas, **organizar seu quadro de pessoal**, não significa autonomia legislativa para regular o direito do trabalho. Significa tão somente a possibilidade de recrutar mão de obra sob regime distinto do estatutário.

De outra parte, disciplinar o regime jurídico estatutário é atribuição precípua de cada ente federativo.

Há que se ter clareza na distinção entre um regime e outro.

[4] https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-exposicaodemotivos-148914-pl.html

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.HZ3Y

No regime **ESTATUTÁRIO** a competência legislativa é do Município ou do Estado e DF, sem embargo na necessidade o observar a legislação federal no que tange ao exercício de profissões regulamentadas.

Lei municipal, ou estadual ou distrital deve definir o regime jurídico, regras de investidura, quantitativo do quadro e respectiva carga horária, atribuições de cada cargo, regras disciplinares e condições de exoneração, vínculos previdenciários, bem como disciplinar o provimento dos cargos em comissão de livre provimento.

Na ausência de RPPS haverá submissão dos servidores públicos efetivos ao RGPS, regime ao qual também se vinculam os servidores ocupantes de cargos exclusivamente comissionados.

No regime **ESTATUTÁRIO** é necessário haver procedimentos de avaliação periódica de desempenho para concessão da estabilidade; e obtida a estabilidade a demissão do servidor efetivo exige prévio processo administrativo disciplinar ou sentença judicial transitada em julgado.

O vínculo estatutário municipal ou estadual submete-se à jurisdição da Justiça Estadual.

No regime **CLT** a competência legislativa é exclusiva da União, também devendo ser observada a legislação federal no que tange ao exercício de profissões regulamentadas.

No regime **CLT** a autonomia municipal limitada à fixação do quantitativo de empregos públicos e respectiva remuneração, e a aspectos disciplinares locais, como carga horária, lotação, qualificação ou formação necessária para o desempenho da atividade.

No regime **CLT** há a necessidade de observância das deliberações coletivas de trabalho; a vinculação previdenciária é exclusiva ao RGPS; a demissão não exige PAD, mas mera motivação.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.HZ3Y

No regime **CLT** o vínculo de emprego se submete-se à jurisdição da Justiça do Trabalho, quando envolver temas laborais regidos pela CLT, ou legislação trabalhista, e à Justiça Estadual quando versar sobre tema de natureza constitucional e/ou de direito administrativo.

Por fim, ressalta-se que o regime **CLT** é inaplicável para cargos em comissão e funções típicas de Estado, por exemplo, a advocacia pública e fiscalização tributária, além de outros cargos que exerçam função de polícia

Outro aspecto há que se destacar da **ADI nº 2.135/DF**. A decisão expressamente vedou a transmudação de regime proibindo que empregados CLT sejam investidos cargos estatutários, como medida de preservação da segurança jurídica e de prevenção a desequilíbrios administrativos e previdenciários, sem avançar, de modo direto, sobre as condições específicas de reorganização futura dos cargos e funções em relação às novas admissões.

A Exposição de Motivos da EC nº 19/1998, por sua vez, revela que a alteração do art. 39 da Constituição Federal teve como objetivo central mitigar o excessivo caráter uniformizador e centralizador do regime jurídico único, resgatando a autonomia e a flexibilidade de gestão, especialmente no âmbito da administração indireta e dos entes subnacionais.

A intenção do constituinte derivado foi, principalmente, permitir que as autarquias e fundações pudessem, em razão de suas substanciais diferenças em relação à administração direta, adotar um regime jurídico diferente desta, que melhor atendesse a "*necessidade de maior agilidade no recrutamento e na dispensa de quadros, mantidas as devidas garantias e a impessoalidade e legalidade próprios do serviço público*".

Para os entes subnacionais, buscou-se permitir que escolhessem "*adotar o regime celetista, nas situações em que for julgado mais conveniente*".

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.HZ3Y

Assim, conclui-se que o intuito da reforma Administrativa, neste ponto, foi de que os entes federativos pudessem definir regimes jurídicos diferenciados conforme a natureza do órgão, da entidade e das atividades desempenhadas, viabilizando soluções organizacionais mais adequadas às necessidades concretas da prestação dos serviços públicos.

Percebe-se que, **em nenhum momento, se legitimou a coexistência de regimes jurídicos distintos para o exercício das mesmas atribuições no âmbito de um mesmo cargo ou função**.

A possibilidade de adoção de regimes diferenciados encontra fundamento precisamente na diversidade de naturezas institucionais, estruturas organizacionais ou conjuntos de atribuições.

Admitir que servidores e empregados sejam investidos para idênticas funções, com idênticas competências, deveres e responsabilidades, e que estes sejam submetidos a regimes jurídicos diversos implicaria esvaziar os princípios da isonomia, gerando assimetrias injustificadas de direitos, deveres e ônus previdenciários e trabalhistas.

Portanto, a resposta apresentada pela CAIS, ao condicionar a coexistência de regimes para desempenho de função semelhantes à hipótese de extinção dos antigos cargos estatutários, revela uma leitura prudencial, orientada pela preservação do princípio da isonomia e pela necessidade de evitar a fragmentação do regime jurídico dentro de um mesmo cargo ou função específica.

Com efeito, a partir do julgamento da **ADI nº 2.135/DF**, é constitucionalmente admissível que o ente federativo, mediante lei, redefina o seu quadro de pessoal, estabelecendo por qual regime jurídico se dará o desempenho de determinada função para as futuras investiduras, sem que isso implique transmudação do regime dos servidores já em exercício. Trata-se de exercício legítimo da autonomia organizacional dos entes federativos, limitado pela preservação das situações jurídicas consolidadas.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.HZ3Y

Mas repita-se, a autonomia legislativa municipal é restrita. Não pode avançar sobre temas específicos da CLT ou da legislação federal que regulamente profissões.

Nesta perspetiva, o município, ou estado, pode estabelecer um quadro de funções a ser desempenhadas por **empregados CLT**; contudo, havendo equivalência de funções desempenhadas por servidores efetivos não se afigura recomendável a persistência paralela dos dois regimes.

De fato, é recomendável que para as funções que não envolvam o exercício de poder de polícia (o que exclui todas aquelas às quais se atribui dever de fiscalização), que a administração coloque em extinção o quadro de servidores efetivos correspondentes às funções que pretende contratar via CLT, **não sem antes dar integral atendimento ao que preconiza o artigo 39 da Constituição Federal**, o que significa dizer que **previamente institua o conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes**.

Ao **conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes** caberá **propor a fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório**, observando **natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade** dos cargos e empregos componentes de cada carreira; os **requisitos para a investidura**; e as **peculiaridades dos cargos e empregos**, consideradas as funções a ser desempenhadas.

Como consequência dessa opção da administração, pode haver, de forma excepcional e transitória, a coexistência de servidores submetidos a regimes jurídicos distintos no exercício do mesmos funções, alguns na titularidade de cargos providos de forma efetiva, outros titulares de empregos públicos com prazo indeterminado, situação que tende a se exaurir com a vacância dos vínculos pretéritos ocupados por servidores efetivos.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.HZ3Y

Cabível é a extinção de cargos efetivos, em relação aos quais não se atribuía o dever de fiscalização ou outra função inerente ao poder de polícia, desde que expressamente prevista em lei, motivada e fundada em critérios objetivos de organização administrativa e respeitada a vedação à transmudação.

Assim, observadas as restrições próprias das carreiras típicas ou exclusivas de Estado, tal solução – de extinção de cargos públicos - se mostra juridicamente possível, desde que assim seja deliberado previamente pelo **conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes**

Assim, em vista da manifestação da CAIS, da finalidade que orientou a alteração do art. 39 da Constituição Federal e dos princípios estruturantes da Administração Pública, revela-se pertinente **responder à questão 04 no sentido de que é possível ao ente federativo adotar, para o futuro, regime jurídico diverso daquele anteriormente aplicável a determinado cargo ou função, vedada a transmudação de regime dos servidores em exercício, admitindo-se, como consequência inevitável dessa transição, a coexistência temporária de regimes jurídicos diversos no mesmo cargo ou função, até a completa renovação dos vínculos funcionais.**

O **questionamento do item 05 deve ser analisado com base na resposta anterior** no que se refere à coexistência **transitória** de regimes jurídicos para o mesmo cargo ou função.

Nesse período de transição, em que o ente público poderá promover novos concursos para a admissão de empregados públicos sob o regime celetista, destinados ao exercício de funções anteriormente desempenhadas por servidores estatutários, coexistindo ainda cargos ocupados por servidores vinculados a esse regime, questiona-se se os novos empregados públicos admitidos fariam jus aos mesmos salários e às mesmas hipóteses de progressão funcional previstas no plano de carreira estatutário.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.HZ3Y

Sobre a fixação dos padrões remuneratórios, assim dispõe o artigo 39, § 1º da Constituição Federal:

> Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e **os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes**.
>
> § 1º A **fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará**:
>
> I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;
>
> II - os requisitos para a investidura;
>
> III - **as peculiaridades dos cargos**.
>
> (destacamos)

É importante registrar que, antes da reforma administrativa implementada pela EC 19/98, a Constituição Federal previa a isonomia de vencimentos:

> Art. 39,
>
> § 1º - A lei assegurará, aos servidores da administração direta, **isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou assemelhados do mesmo Poder** ou entre servidores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ressalvadas as vantagens de caráter individual e as relativas à natureza ou ao local de trabalho.

De igual forma, no Art. 37, os incisos XII e XIII, este último também com nova redação dada pela EC 19/98, estabelece que:

> XII - **os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo** e do Poder Judiciário **não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo**;
>
> XIII - é **vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias** para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público;
>
> (destacamos)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.HZ3Y

Ou seja, a lei deve assegurar aos servidores da administração direta, **isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou assemelhados do mesmo Poder.**

Servidores titulares de cargos públicos efetivos no âmbito de um mesmo poder, possuem direito a isonomia de vencimentos.

Portanto, motoristas, telefonistas, porteiros, auxiliares de serviços gerais, agentes administrativos, advogados e contadores (funções listadas tão somente a título de exemplo, mas não exaustivamente) da administração direta, de autarquias e fundações, assim como órgãos descentralizados e autônomos, mas sujeitos ao controle do Estado, **quando titulares de cargos efetivos, possuem direito à isonomia de vencimentos**.

Tal isonomia não se aplica entre cargos e empregos públicos. Assim como em relação a empregos públicos sólida é a jurisprudência de não aplicação dos pisos profissionais fixados por atos normativos dos conselhos de classe.

São se legitima a pretensão de isonomia entre empregados de empresas públicas e sociedade de economia mista com a remuneração dos servidores titulares de cargo efetivo da administração direta.

Por outro lado, o padrão remuneratório dos servidores do Poder Executivo é subteto remuneratório para os servidores do legislativo, com paridade de atribuições (art. 37, XII, da CF)

E é vedada a equiparação ou vinculação de quaisquer espécies remuneratórias para efeito de remuneração do serviço público. O que significa dizer que tanto o Executivo quanto o Legislativo devem fixar seus próprios padrões remuneratórios, em leis próprias, sem vinculações e equiparações automáticas.

Em relação ao referido **inciso XIII, do art. 37**, e seu cabimento aos **empregados públicos**, o Tribunal Superior do Trabalho fixou a Orientação Jurisprudencial nº 297 do TST, nos seguintes termos:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.HZ3Y

> **EQUIPARAÇÃO SALARIAL. SERVIDOR PÚBLICO DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA, AUTÁRQUICA E FUNDACIONAL. ART. 37, XIII, DA CF/1988**.
>
> O art. 37, inciso XIII, da CF/1988, veda a equiparação de qualquer natureza para o efeito de remuneração do pessoal do serviço público, **sendo juridicamente impossível a aplicação da norma infraconstitucional prevista no art. 461 da CLT quando se pleiteia equiparação salarial entre servidores públicos, independentemente de terem sido contratados pela CLT**.
>
> = TST decisão publicada no DJ 11/8/2003 (destacamos)

A respeito da referida orientação, colacionam-se algumas decisões exaradas na esfera trabalhista:

> [...] Não houve ato ilícito por parte do reclamado, pois a criação do cargo público estatutário e a definição de sua remuneração se deram em conformidade com a legislação, sem qualquer irregularidade ou ilegalidade. **A mera existência de diferença salarial entre empregados públicos celetistas e estatutários, em razão de regimes jurídicos distintos, não configura, por si só, ato ilícito indenizável**.
>
> 4. É **vedada a equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público (art. 37, XIII, da Constituição Federal), sendo juridicamente inviável a aplicação da equiparação salarial prevista na CLT entre servidores públicos celetistas e estatutários**. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior do Trabalho reforça a impossibilidade de equiparação salarial entre servidores públicos sob regimes jurídicos distintos. [...]
>
> (TRT da 4ª Região, 6ª Turma, 0020560-69.2023.5.04.0761 ROT, em 11/07/2025, Desembargadora Maria Cristina Schaan Ferreira) (destacamos)

> MUNICÍPIO DE TRIUNFO. RECURSO ORDINÁRIO DA RECLAMANTE. DIFERENÇAS SALARIAIS ENTRE EMPREGADOS PÚBLICOS E SERVIDORES ESTATUTÁRIOS. INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. A criação de cargos públicos estatutários de Merendeira-Cozinheira com salários maiores que os de funcionários celetistas na mesma função, não configura ato ilícito passível de indenização por danos morais. **A Constituição Federal (art. 37, XIII) veda a equiparação salarial entre servidores estatutários e celetistas**, e o sentimento de desvalorização funcional, sem

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.HZ3Y

ilegalidade ou ato ilícito da Administração Pública, não justifica indenização. Recurso não provido. (TRT da 4ª Região, 11ª Turma, 0020569-31.2023.5.04.0761 ROT, em 02/07/2025, Desembargadora Maria Silvana Rotta Tedesco) (destacamos)

SÚMULA 30 DO TRT DA 9ª REGIÃO. FUNPAR. Na hipótese dos autos, em que a FUNPAR integra o polo passivo da lide, está-se a tratar de pleito da **demandante, celetista**, e que **postula a percepção de diferenças salariais** em razão da substituição de chefia em férias, e cujos **substitutos restavam submetidos a regime estatutário**; nessa toada, como se está a tratar de **regimes jurídicos distintos**, tal **atrai a aplicabilidade do disposto na Súmula 30**, deste Regional: "FUNPAR E UFPR. DIFERENÇAS SALARIAIS. ISONOMIA SALARIAL. TRABALHADORES DE REGIMES DISTINTOS**. Indevido o reconhecimento de igualdade salarial postulado com o argumento de violação ao princípio constitucional da isonomia** entre trabalhadores celetistas da FUNPAR e servidores estatutários da UFPR, ainda que existente identidade funcional, por estarem sujeitos a regimes jurídicos e contratantes distintos. Aplicação do art. 37, XIII da CF/88". Recurso da autora que se conhece e nega-se provimento.

(Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região (2ª Turma). Acórdão: 0000763-66.2021.5.09.0041. Relator(a): CLAUDIA CRISTINA PEREIRA. Data de julgamento: 28/02/2023.)

(destacamos)

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM RECURSO DE REVISTA. DIFERENÇAS SALARIAIS. AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO. ISONOMIA. Esta Oitava Turma, **amparado no disposto no art. 37, XIII, da CF, na Súmula Vinculante nº 37 do STF e na OJ nº 297 da SDI-1/TST**, decidiu que **é vedada a isonomia/equiparação de qualquer natureza para o efeito de remuneração do pessoal do serviço público**. Diante dos fundamentos da decisão, concluiu-se que o impedimento ao direito vindicado abarca os **servidores públicos**, sejam eles **vinculados pelo regime estatutário ou celetistas**, mesmo porque o enunciado da Súmula Vinculante nº 37 não exclui expressamente nenhuma modalidade de servidor público. Embargos de declaração acolhidos para prestar esclarecimentos, sem efeito modificativo.

(TST, ED-RR - 11887-68.2016.5.15.0101, Relatora Ministra: Dora Maria da Costa, Data de Julgamento: 24/02/2021, 8ª Turma, Data de Publicação: DEJT 26/02/2021)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.HZ3Y

> RECURSO DE REVISTA. EQUIPARAÇÃO SALARIAL. PRINCÍPIO DA ISONOMIA. SERVIDOR PÚBLICO DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA, AUTÁRQUICA E FUNDACIONAL. ART. 37, XIII, DA CF/1988. A Corte Regional, ao deferir a equiparação salarial com base no princípio da isonomia, violou o art. 37, XIII, da CF. Nesse sentido, a OJ 297 da SBDI-1 do TST. Recurso de revista conhecido e provido.
>
> (TST, RR - 616-83.2012.5.04.0012, Relator Ministro: Augusto César Leite de Carvalho, Data de Julgamento: 18/10/2017, 6ª Turma, Data de Publicação: DEJT 20/10/2017)

> RECURSO DE REVISTA. EQUIPARAÇÃO SALARIAL. PRINCÍPIO DA ISONOMIA. SERVIDOR PÚBLICO DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA, AUTÁRQUICA E FUNDACIONAL. ART. 37, XIII, DA CF/1988. A Corte Regional, ao deferir a **equiparação salarial** com base no princípio da isonomia, **violou o art. 37, XIII, da CF**. Nesse sentido, a OJ 297 da SBDI-1 do TST. Recurso de revista conhecido e provido.
>
> (TST, RR - 616-83.2012.5.04.0012, Relator Ministro: Augusto César Leite de Carvalho, Data de Julgamento: 18/10/2017, 6ª Turma, Data de Publicação: DEJT 20/10/2017) (destacamos)

Dos julgados colacionados, depreende-se que **a submissão de servidores e empregados públicos a regimes jurídicos distintos constitui fundamento jurídico idôneo para a adoção de estruturas remuneratórias diversas**, sendo expressamente vedada a equiparação ou vinculação remuneratória nessas hipóteses, nos termos do art. 37, XIII, da Constituição Federal.

No mesmo sentido, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a medida cautelar na ADI nº 6437 declarou que "[...] *4. A **vinculação e a equiparação entre cargos** (efetivos, comissionados ou eletivos), **empregos e funções, para efeitos remuneratórios, acham-se vedadas em relação aos agentes políticos ou servidores públicos em geral** (CF, art. 37, XIII), ressalvadas as exceções expressamente previstas no próprio texto constitucional*. [...]"[5]

[5] ADI 6437 MC, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 31-05-2021

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.HZ3Y

Sobre a impossibilidade de equiparação também aponto a ADI nº 1.695, em que o STF firmou entendimento de que **servidores submetidos ao regime celetista não se equiparam aos efetivos quanto aos efeitos legais vinculados à efetividade**:

> EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS. TEMPO DE SERVIÇO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA RESERVA DE INICIATIVA. LEI 10219/92. REGIME CELETISTA. EQUIPARAÇÃO AOS EFETIVOS. 1. Regime Jurídico. Servidor Público Estadual. Competência Privativa do Chefe do Poder Executivo. Ofende o princípio da reserva de iniciativa a eventual ampliação de incidência de vantagens funcionais sem a participação ativa do Poder competente. 2. Regime celetista. Equiparação. **Os servidores oriundos do regime celetista,** mesmo considerados estáveis no serviço público, enquanto nesta situação, **não se equiparam aos efetivos, no que concerne aos efeitos legais que dependam da efetividade.** Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente em parte.
>
> (ADI 1695, Relator(a): MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 03-03-2004, DJ 28-05-2004 PP-00004 EMENT VOL-02153-02 PP-00225) (destacamos)

Dos julgados acima expostos, extrai-se que a jurisprudência, principalmente a trabalhista, tem reiteradamente afirmado que a identidade de atribuições ou de funções desempenhadas não é elemento suficiente para neutralizar ou descaracterizar os efeitos jurídicos próprios da diversidade dos regimes de vinculação com a Administração Pública.

Nesse contexto, cumpre destacar que **a definição da remuneração aplicável aos empregados públicos** que eventualmente passem a exercer funções anteriormente realizadas por **servidores estatutários** insere-se no âmbito da **discricionariedade administrativa** de cada ente, devendo-se observar, em cada caso concreto, os parâmetros constitucionais e legais aplicáveis, a legislação orçamentária, a existência de normas específicas da legislação federal que instituam pisos e tetos salariais, além de acordos e convenções coletivas.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.HZ3Y

Sobre esse aspecto, cumpre destacar que o empregado público celetista submete-se primordialmente às normas da **Consolidação das Leis do Trabalho (CLT),** bem como à **legislação trabalhista extravagante**, sendo sua relação jurídica também regida, quando juridicamente cabível, pelos instrumentos de negociação coletiva, notadamente as **convenções coletivas de trabalho (CCT)** e os **acordos coletivos de trabalho (ACT)**, celebrados nos limites estabelecidos pela Constituição e pela legislação aplicável à Administração Pública.

Diante dessas especificidades, não se revela compatível com o ordenamento jurídico impor à Administração Pública a transposição ou aplicação automática de padrões remuneratórios próprios do regime estatutário aos vínculos celetistas.

Do mesmo modo, não compete a este Tribunal de Contas imiscuir-se na esfera da discricionariedade administrativa para definir ou equalizar parâmetros remuneratórios, providência que se insere no âmbito das deliberações do **conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes**, a quem cabe atuar previamente à iniciativa legislativa e da gestão de pessoal de cada ente federativo, sujeita ao controle externo quanto à sua legalidade, legitimidade e conformidade com os limites constitucionais e legais.

Cumpre reafirmar que a atual redação do art. 39 da Constituição Federal estabelece a obrigatoriedade de **instituição de conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes**, reforçando a necessidade de que as decisões relativas à estrutura remuneratória sejam fruto de planejamento institucional, análise técnica e deliberação colegiada entre os Poderes legislativo e Executivo, em consonância com a natureza dos cargos, as exigências para investidura e as peculiaridades das funções exercidas.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.HZ3Y

Quanto ao quesito 6, da leitura do acórdão proferido na **ADI nº 2.135/DF** não se extrai qualquer restrição, condicionamento ou imposição no sentido de que a dualidade de regimes jurídicos esteja limitada exclusivamente a cargos ou funções vinculados a programas de governo.

Desse modo, observadas as orientações extraídas das respostas e fundamentos colacionados nos itens anteriores, é possível compreender que a coexistência de regimes jurídicos pode abranger todo cargo ou função do quadro de pessoal, excetuadas as atividades exclusivas de Estado, e desde que respeitados os limites constitucionais, a vedação à transmudação automática de regime, bem como as balizas legais e orçamentárias estabelecidas pelo ente federativo, não havendo, à luz da ADI nº 2.135/DF, fundamento jurídico para restringir tal possibilidade apenas a cargos ou funções vinculados a programas governamentais.

Quanto ao quesito 7, assevera-se que, uma vez optando a Administração Pública pela admissão de empregados públicos, deverá observar a Consolidação das Leis do Trabalho, cuja disciplina normativa é de competência privativa da União, nos termos do art. 22, inciso I, da Constituição Federal, bem como as demais leis regentes da relação celetista, em especial a Lei Federal nº 8.036/1990, que não excepciona os empregados públicos do âmbito de usa incidência.

O recolhimento do FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço é obrigatório para **empregadores** que contratam trabalhadores sob o regime da Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT.

Cumpre ainda anotar que ao optar pela contratação celetista o Município está obrigado a observar a regra das quotas, contida no artigo 93, da Lei federal 8.213/1991, que assim dispõe.

> Art. 93. A empresa **com 100 (cem) ou mais empregados está obrigada a preencher de 2% (dois por cento) a 5% (cinco por cento) dos seus cargos** com **beneficiários reabilitados ou pessoas portadoras de deficiência, habilitadas**, na seguinte proporção:
>
> I - **até 200 empregados.....2%;**

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.HZ3Y

> II - **de 201 a 500.....3%;**
>
> III - **de 501 a 1.000.....4%;**
>
> IV - **de 1.001 em diante. 5%**
>
> (destacamos)

A necessidade observância da lei de cotas decorre também de dispositivo constitucional expresso. Assim determina inciso VIII, do art. 37 da CF:

> VIII - a **lei reservará percentual dos** cargos e **empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência** e definirá os critérios de sua admissão;

Nesse contexto, reitera-se o entendimento exposto em resposta ao item 05 no sentido de que a relação jurídica estabelecida entre a Administração Pública e o empregado público rege-se pelas normas da Consolidação das Leis do Trabalho, pela legislação trabalhista extravagante e, quando juridicamente cabível, pelos instrumentos de negociação coletiva, notadamente as convenções coletivas de trabalho (CCT) e os acordos coletivos de trabalho (ACT), sempre observados os limites impostos pela Constituição Federal e pela legislação aplicável à Administração Pública.

Dentre as obrigações inerentes a esse regime jurídico, inclui-se o recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), assegurado como direito social dos trabalhadores pelo art. 7º, inciso III, da Constituição Federal.

> **Constituição Federal de 1988**
>
> Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:
>
> [...]
>
> III - fundo de garantia do tempo de serviço;
>
> [...]

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.HZ3Y

Em consonância com esse comando constitucional, o art. 15 da Lei nº 8.036/1990[6] impõe a todos os empregadores, inclusive os integrantes da administração pública direta, indireta ou fundacional, a obrigação de efetuar os depósitos mensais vinculados ao contrato de trabalho dos empregados regidos pela CLT.

> **Lei nº 8.036/1990**
>
> Art. 15. Para os fins previstos nesta Lei, **todos os empregadores ficam obrigados a depositar,** até o vigésimo dia de cada mês, em conta vinculada, a **importância correspondente a 8% (oito por cento) da remuneração paga ou devida**, no mês anterior, a cada trabalhador, incluídas na remuneração as parcelas de que tratam os arts. 457 e 458 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e a Gratificação de Natal de que trata a Lei nº 4.090, de 13 de julho de 1962. (Redação dada pela Lei nº 14.438, de 2022) Produção de efeitos
>
> § 1º **Entende-se por empregador** a pessoa física ou a **pessoa jurídica** de direito privado ou **de direito público**, **da administração pública direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes**, da União, dos Estados, do Distrito Federal e **dos Municípios**, que admitir trabalhadores a seu serviço, bem assim aquele que, regido por legislação especial, encontrar-se nessa condição ou figurar como fornecedor ou tomador de mão-de-obra, independente da responsabilidade solidária e/ou subsidiária a que eventualmente venha obrigar-se.
>
> § 2º Considera-se trabalhador toda pessoa física que prestar serviços a empregador, a locador ou tomador de mão-de-obra, excluídos os eventuais, os autônomos e os servidores públicos civis e militares sujeitos a regime jurídico próprio. [...]
>
> (destacamos)

Em acréscimo, ressalta-se que a jurisprudência do **Supremo Tribunal Federal** é firme no sentido de que os **empregados públicos fazem jus ao FGTS**, ainda que contratados de maneira ilegítima pelos Entes da Administração Pública, sem a prévia aprovação em concurso público. Vejamos:

> Ementa: CONSTITUCIONAL E TRABALHO. **CONTRATAÇÃO DE PESSOAL PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SEM CONCURSO**. **NULIDADE**. EFEITOS JURÍDICOS ADMISSÍVEIS EM RELAÇÃO A EMPREGADOS: **PAGAMENTO DE SALDO SALARIAL E**

[6] Dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e dá outras providências.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.HZ3Y

> **LEVANTAMENTO DE FGTS** (RE 596.478 - REPERCUSSÃO GERAL). INEXIGIBILIDADE DE OUTRAS VERBAS, MESMO A TÍTULO INDENIZATÓRIO.
>
> 1. Conforme reiteradamente afirmado pelo Supremo Tribunal Federal, a Constituição de 1988 reprova severamente as contratações de pessoal pela Administração Pública sem a observância das normas referentes à indispensabilidade da prévia aprovação em concurso público, cominando a sua **nulidade** e impondo sanções à autoridade responsável (CF, art. 37, § 2º).
>
> 2. **No que se refere a empregados, essas contratações ilegítimas não geram quaisquer efeitos jurídicos válidos, a não ser o direito à percepção dos salários referentes ao período trabalhado e, nos termos do art. 19-A da Lei 8.036/90, ao levantamento dos depósitos efetuados no Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS**.
>
> 3. Recurso extraordinário desprovido.
>
> (RE 705140, Relator(a): TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 28-08-2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 04-11-2014 PUBLIC 05-11-2014 RTJ VOL-00230-01 PP-00646) (destacamos)

Portanto, após deliberado pelo **conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes**, e optando o ente federativo pela admissão de empregados públicos, deverá observar as disposições da Consolidação das Leis do Trabalho e da legislação trabalhista complementar, incluindo, de forma obrigatória, o recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, sob pena de violação à Constituição Federal, à legislação federal de regência e à jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal.

No que se refere ao último questionamento (item 08), oportunamente registram-se algumas considerações relevantes acerca do tema.

De acordo com a Instrução nº 120/26- CAIS, "*A exoneração de servidor público não amparado pela estabilidade apregoada pelo art. 41/CF, não pode se dar da mesma forma que a dispensa de empregado privado. Deverá ser observada a apuração minuciosa de conduta irregular, devendo a dispensa ser motivada, seja no curso de um processo administrativo ou judicial. Não mais se*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.HZ3Y

cogita a adoção de um regime jurídico de servidores misto, devendo o mesmo ser um regime jurídico estatutário ou regido pela Consolidação das Leis do Trabalho."

No tocante à dispensa de empregados públicos, o **Supremo Tribunal Federal**, ao julgar o **Tema 1022**, fixou a seguinte tese:

> As **empresas públicas e as sociedades de economia mista**, sejam elas prestadoras de serviço público ou exploradoras de atividade econômica, ainda que em regime concorrencial, **têm o dever jurídico de motivar, em ato formal, a demissão de seus empregados concursados, não se exigindo processo administrativo**. Tal motivação deve consistir em fundamento razoável, **não se exigindo, porém, que se enquadre nas hipóteses de justa causa da legislação trabalhista.**

Não obstante, da leitura do RE 688.267, que deu origem ao referido tema, extrai-se que houve distinção relevante no debate travado no âmbito da Suprema Corte.

Neste caso, prevaleceu a divergência inaugurada pelo **Ministro Luís Roberto Barroso**, no sentido de que, **embora não se exija processo administrativo, subsiste o dever de motivação formal**, mediante indicação de fundamento razoável para a demissão de empregado concursado.

De outra parte, o voto vencido do Ministro Alexandre de Moraes (acompanhado pelos Ministros Nunes Marques e Gilmar Mendes) enfatizou que a **relação jurídica entre a Administração Pública e o empregado público deve ser regida pela CLT**. Nesse contexto fez a seguinte distinção:

> Ainda que desconsideradas as razões acima elencadas, respeitantes à máxima eficiência que se espera dessas entidades, há que se considerar, também, que **a própria Constituição distingue "cargo" de "emprego", submetendo cada um deles a regimes jurídicos diferenciados.**
>
> "A distinção entre cargo e emprego resulta claramente da Constituição, especialmente do artigo 37, I, II e VIII, e também do respectivo regime previdenciário. **Os ocupantes de emprego são**

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.HZ3Y

> **beneficiados com os direitos sociais previstos no artigo 7º (proteção contra despedida arbitrária, seguro-desemprego, fundo de garantia), não assegurados aos servidores estatutários**; e o próprio regime previdenciário é diverso, consoante decorre do artigo 40, § 13, da Constituição" (MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, op. cit., p. 668).
>
> **Nesse contexto, em que a relação jurídica é tipicamente de direito privado e regida pela legislação trabalhista, incabível falar em ato administrativo** - e muito menos vinculado, o que demandaria a motivação da dispensa, quando o empregador público dispensa seu servidor-empregado.
>
> Quando o agente público pratica ato administrativo, a vontade individual se subsume a vontade administrativa, ou seja, a exteriorização da vontade é considerada como proveniente do órgão administrativo, e não do agente visto como individualidade própria.
>
> **Quando o ente público contrata seus empregados sob a égide da CLT, despe-se desse poder de império a que está vinculado e equipara-se inteiramente ao empregador comum trabalhista**.
>
> **Inviável admitir-se um sistema em que o empregado público, além de gozar dos benefícios da legislação trabalhista, ainda usufrua de uma espécie atípica de estabilidade que a ele não lhe foi atribuída pela Constituição**, e está em direção oposta ao objetivo para o qual foram criadas de empresas públicas e sociedades de economia mista. (grifos nossos)

Embora o precedente do referido RE tenha sido firmado no contexto de empresas públicas e sociedades de economia mista, a controvérsia nele enfrentada projeta parâmetros úteis para reflexão quanto às futuras admissões de empregados públicos pela Administração Direta, autarquias e fundações públicas, especialmente no que se refere à necessidade de preservar coerência sistêmica do regime jurídico adotado e evitar soluções híbridas.

Nessa perspectiva, a opção do Ente Federativo por prover empregos públicos celetistas implica, em termos práticos, aderir integralmente ao regime jurídico trabalhista federal, com o conjunto de direitos, deveres e hipóteses de extinção contratual próprios da CLT, não se mostrando adequada a importação automática de condicionantes típicas do regime estatutário para o "desligamento" do empregado público.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.HZ3Y

A eventual adoção de arranjos híbridos, com ingresso e gestão do empregado público sob a CLT, mas o desligamento submetido a condicionantes estatutárias, tem o potencial de ampliar a litigiosidade, gerar insegurança jurídica e comprometer a racionalidade da estruturação do quadro de pessoal.

Com efeito, é imperioso destacar que, a Constituição Federal, após a alteração promovida pela Emenda Constitucional nº 19/1998, delimita expressamente o **alcance da estabilidade aos servidores nomeados para cargo de provimento efetivo**, em virtude de concurso público, não abrangendo empregados celetistas.

> Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para **cargo de provimento efetivo** em virtude de concurso público. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
>
> [...]

Por sua vez, o art. 7º da Constituição assegura aos trabalhadores, além de outros direitos, proteção contra despedida arbitrária, seguro-desemprego, FGTS, aviso prévio proporcional ao tempo de serviço e reconhecimento de convenções e acordos coletivos.

Ademais, o art. 18, § 1º, da Lei nº 8.036/1990 prevê a multa de 40% sobre o FGTS nas hipóteses de despedida sem justa causa.

Observa-se, portanto, que o regime celetista possui regramento próprio e um conjunto de garantias e ônus que não se confundem com aqueles aplicáveis ao vínculo estatutário.

Nessa linha, não se mostra adequado afastar direitos e obrigações próprios dos trabalhadores celetistas, tal como delineado na legislação trabalhista, apenas em razão da natureza pública do empregador.

Em outras palavras, para o caso em análise, não se deve submeter o empregado público celetista aos mesmos procedimentos de “desligamento” previstos para servidores estatutários, sobretudo quando a CLT já disciplina as

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.HZ3Y

hipóteses de rescisão por justa causa (art. 482) e estabelece consequências específicas para rescisões sem justa causa, inclusive quanto ao FGTS e demais verbas rescisórias.

Assim, no plano normativo local, a atuação do Município, quando optar pela admissão de empregados públicos regidos pela CLT, deve concentrar-se apenas na criação dos empregos, definição do quadro, atribuições e remuneração inicial, observadas as balizas constitucionais pertinentes e o conjunto de normas trabalhistas aplicáveis, bem como eventuais instrumentos coletivos vigentes.

Recomenda-se, ainda, que a lei instituidora dos empregos públicos indique de forma expressa que aos respectivos empregados não se aplicam as regras próprias do regime estatutário, prevenindo interpretações indevidas e mitigando risco de "hibridização" do vínculo.

Consideradas as premissas acima, **para a resposta ao quesito 08 entende-se que**, uma vez adotado o regime celetista, **a extinção do vínculo do empregado público deve observar integralmente as regras de rescisão contratual previstas na CLT** e legislação trabalhista complementar, sem transposição automática de condicionantes típicas do regime estatutário.

Por fim, cumpre destacar que a decisão dos entes federativos em admitir **empregos públicos regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho** em seus quadros de pessoal deve ser necessariamente precedida de análise criteriosa dos impactos estruturais, administrativos e financeiros decorrentes dessa alteração.

Análise esta que não dispensa a **prévia instituição conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes** (art. 39, caput).

Conforme amplamente exposto ao longo deste Parecer Ministerial, o regime jurídico trabalhista possui regramento próprio, com direitos, garantias e ônus específicos, distintos daqueles inerentes ao vínculo estatutário, os quais podem projetar efeitos relevantes e duradouros sobre a gestão pública.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.HZ3Y

Com efeito, a submissão ao regime celetista implica a assunção, pela Administração Pública, de riscos e passivos trabalhistas que, muitas vezes, não se manifestam de forma imediata, mas que podem se acumular ao longo do tempo, especialmente em cenários de insuficiente planejamento e fragilidade de controle interno.

Entre tais impactos, destacam-se, a título exemplificativo, contingências decorrentes de rescisões contratuais, condenações judiciais, encargos sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e a formação de precatórios de natureza trabalhista.

A experiência de alguns entes municipais evidencia, de forma concreta, tais riscos. No âmbito do Município de Apucarana, por exemplo, há registros históricos de comprometimento da capacidade de investimento público em razão do acúmulo de dívidas trabalhistas:

> **Notícia de 2015:** Publicado em 5 de junho de 2015
>
> Em audiência mantida nesta semana na Justiça do Trabalho, o prefeito Beto Preto formalizou acordo para o pagamento de R$ 1.630.564,87 em reclamatórias trabalhistas, nas quais o Município de Apucarana foi condenado. Tais ações, denominadas Requisições de Pequeno Valor (RPV) com teto máximo de R$ 7,8 mil, deverão ser saldadas até o dia 31 de agosto próximo pela Prefeitura de Apucarana.
>
> Dívidas trabalhistas comprometem obras

> **Notícia de 2018:** Publicado em 23 de agosto de 2018
>
> A Prefeitura de Apucarana periodicamente tem firmado, com a Justiça do Trabalho, termos de compromisso nas chamadas Requisições de Pequeno Valor (RPV). Com isso, o volume de precatórios pagos vem crescendo cada vez mais. Desde 2013, com os diversos acordos firmados, já foram pagos R$ 36,5 milhões somente de precatórios e ainda existe um passivo de mais R$ 62 milhões para serem quitados.
>
> O prefeito de Apucarana, Beto Preto, assinou o novo termo, nesta quinta-feira (23/08) repassando o documento para o secretário da Fazenda, Marcello Machado. “É mais um acordo dos muitos que assinamos relativo às Requisições de Pequeno Valor. Quero agradecer o entendimento dos juízes do trabalho, permitindo o

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.HZ3Y

reescalonamento da dívida através desses termos de compromisso. Reiteramos mais uma vez que estamos pagando tudo o que tem sido acordado", frisa Beto Preto.

Apucarana firma novo acordo para pagar dívidas trabalhistas

Notícia de 2025: Publicado em 4 de julho de 2025

A Prefeitura de Apucarana está convocando credores de precatórios trabalhistas, tanto do Município quanto das autarquias, para manifestarem interesse em celebrar acordo para o recebimento antecipado de valores. O edital de convocação nº 1/2025 já foi publicado no Diário Oficial do Tribunal Regional do Trabalho (TRT9). Os credores interessados devem se habilitar até o dia 12 de agosto de 2025, junto ao Juízo Auxiliar da Presidência em Precatórios do TRT9. **O requerimento de adesão deve ser realizado pelos advogados dos credores**.

O prefeito Rodolfo Mota explica que a medida busca reduzir uma dívida histórica de precatórios do Município e reparar, pelo menos em parte, prejuízos antigos sofridos pelos servidores. "Durante muitos anos, os servidores precisaram recorrer à Justiça para garantir direitos estabelecidos por lei e que foram negados por administrações passadas, como por exemplo de FGTS", explica Rodolfo Mota

Prefeitura de Apucarana convoca servidores com precatórios trabalhistas para recebimento antecipado de valores

Tais episódios ilustram como a ausência de adequada avaliação prévia e de gestão continuada do regime celetista pode resultar em pressões significativas sobre o orçamento municipal, com reflexos diretos sobre a execução de políticas públicas e a sustentabilidade fiscal.

A proposito do tema, e do alto risco dos passivos trabalhistas, pede-se vênia para transcrever o item 4.10 do Relatório Técnico nº 01/2026, segundo estudo do projeto especial dedicado ao acompanhamento da **"Gestão dos Precatórios Municipais"**.

O levantamento traça um panorama detalhado sobre o controle, a previsão orçamentária, a transparência e o cumprimento das obrigações judiciais por parte dos Poderes Executivo e Legislativo dos municípios paranaenses.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.HZ3Y

4.10. Os precatórios trabalhistas

Conforme demonstrado no tópico precedente, a análise da composição do passivo judicial dos municípios paranaenses submetidos ao regime especial revelou um traço comum e significativo: a predominância de precatórios originados em demandas de natureza funcional e trabalhista, notadamente verbas salariais, adicionais remuneratórios e honorários advocatícios delas decorrentes.

Esse padrão, identificado a partir de uma amostra restrita de Municípios que apresentaram o detalhamento por tipo de ação de origem, sinaliza que parcela expressiva do endividamento judicial municipal decorre de deficiências na gestão de pessoal e no cumprimento da legislação trabalhista e estatutária aplicável aos servidores públicos.

A partir dessa constatação, revelou-se pertinente o avanço da abordagem qualitativa para uma verificação mais objetiva da dimensão financeira desse fenômeno, mediante a identificação dos Municípios que concentram os maiores passivos dessa natureza.

Assim sendo, a equipe técnica deste MPCPR procedeu à pesquisa e ao levantamento dos dados disponibilizados pelo Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região (TRT9), relativos aos precatórios de natureza trabalhista pendentes de pagamento em face dos entes municipais que prestaram informações por ocasião do presente trabalho, sejam eles do regime geral ou especial de pagamento.

A consulta no sítio eletrônico do TRT9, realizada em 18/03/2026, na seção específica sobre precatórios (“precatórios em ordem cronológica de pagamentos”14), permitiu a identificação dos dez Municípios com os maiores estoques de dívidas trabalhistas, cujos valores consolidados são apresentados na tabela a seguir:

Tabela 32 - Relação dos 10 Municípios do regime geral e especial com as maiores dívidas de precatórios trabalhistas em 2026

Municípios	Valor total dos precatórios trabalhistas
Porecatu	R$ 33.779.973,34
Curitiba	R$ 21.099.272,68
Florestópolis	R$ 18.077.666,01
Maringá	R$ 13.203.598,46
Ivaiporã	R$ 10.480.187,75
Toledo	R$ 6.328.742,32
Araucária	R$ 5.396.284,04
São Miguel do Iguaçu	R$ 4.836.534,86
Pato Branco	R$ 1.684.122,58
Centenário do Sul	R$ 1.594.321,59

Fonte: Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região (https://pje.trt9.jus.br/gprec-frontend/precatorio)

A relação acima permite visualizar, em termos comparativos, os entes municipais em que o passivo de natureza trabalhista assume maior relevância, servindo de base para reflexões acerca de seus possíveis fatores determinantes e dos desafios que impõe à gestão fiscal e administrativa.

Nessa conjuntura, de antemão merece registro o fato de que a relação dos maiores devedores engloba Municípios com perfis administrativos distintos,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.HZ3Y

o que indica que o problema dos precatórios trabalhistas não se restringe a uma única tipologia de ente municipal.

Um primeiro aspecto que merece destaque é a presença de Municípios de pequeno porte nos primeiros lugares do ranking. Porecatu, com população estimada inferior a 15 mil habitantes, lidera a relação com um débito superior a R$ 33,7 milhões em precatórios trabalhistas, superando, inclusive, a capital do Estado, Curitiba, cujo passivo é de aproximadamente R$ 21,1 milhões. Situação análoga se verifica com Florestópolis, Ivaiporã, São Miguel do Iguaçu e Centenário do Sul, municípios de reduzida base populacional que figuram entre os maiores devedores.

A presença desses cinco Municípios de pequeno porte nesse ranking reforça a constatação de que o impacto da dívida trabalhista é proporcionalmente mais severo para entes com menor capacidade arrecadatória, cuja margem de manobra orçamentária para absorver passivos dessa magnitude é consideravelmente mais restrita.

Esse cenário sugere ainda que, em termos relativos — isto é, quando confrontado com a receita corrente líquida e a capacidade orçamentária desses entes —, o comprometimento financeiro decorrente de precatórios trabalhistas assume proporções ainda mais críticas, representando, em muitos casos, um obstáculo estrutural à gestão fiscal sustentável.

Em contrapartida, a presença de Municípios de médio e grande porte como Curitiba, Maringá, Toledo, Araucária e Pato Branco na relação dos maiores devedores trabalhistas dentre os entes objeto desse estudo deve ser analisada com as devidas ponderações.

Embora os valores absolutos sejam expressivos, sua representatividade proporcional tende a ser significativamente menor quando confrontada com a magnitude das respectivas Receitas Correntes Líquidas desses entes, dotados de bases arrecadatórias mais robustas.

Isso não elide, contudo, a relevância do diagnóstico: a existência de passivos trabalhistas dessa ordem em Municípios com estrutura administrativa consolidada sugere deficiências que não se restringem à limitação de recursos, mas que podem estar relacionadas a aspectos de gestão de pessoal, condução de processos judiciais e efetividade das políticas de prevenção da litigiosidade.

Outrossim, a sobreposição verificada entre o ranking ora apresentado e a relação de Municípios submetidos ao regime especial, analisada no tópico anterior, também merece registro. Dentre os dez maiores devedores trabalhistas, quatro — Porecatu, Florestópolis, Toledo e Pato Branco — integram o citado regime de pagamento.

Essa coincidência não é fortuita: ela confirma que a dívida de natureza trabalhista constitui componente estrutural relevante do endividamento judicial desses entes, contribuindo de forma decisiva para o comprometimento de suas receitas correntes líquidas em patamares superiores aos limites considerados sustentáveis, reforçando a necessidade de que as estratégias de gestão do passivo judicial contemplem, de forma prioritária, medidas de prevenção e redução das demandas trabalhistas.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.HZ3Y

https://www.mpc.pr.gov.br/index.php/relatorio-do-mpc-pr-apresenta-panorama-atualizado-da-gestao-dos-precatorios-municipais-no-parana/

Feitos os devidos alertas quanto aos riscos e implicações da opção de gestões municipais por contratações pelo regime celetista; passemos às respostas, de forma objetiva:

1. Considerando o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2135 pelo Supremo Tribunal Federal, a qual entendeu que as Administrações Públicas não são obrigadas a instituir Regimes Jurídicos Únicos, correto o entendimento de que municípios que possuem Regime Jurídico Estatutário vinculado ao Regime de Previdência Própria poderão instituir, também, a partir do julgamento, Regime Jurídico Celetista vinculado ao Regime Geral de Previdência Social?

Resposta:

Não é correto afirmar que municípios podem *"instituir, também, (...) Regime Jurídico Celetista vinculado ao Regime Geral de Previdência Social"*; posto que a **competência legislativa para regular o direito do trabalho é exclusiva e privativa da União**, conforme preconiza o artigo 22, inciso I, da Constituição Federal[7].

O que os municípios podem fixar, observado o disposto no art. 39, caput, que exige a **instituição do conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes,** é um **QUADRO DE EMPREGADOS CLT**.

A competência municipal é adstrita ao que preconizam os artigos 23 e 30 da Constituição Federal, de sorte que para prestar serviços públicos de interesse local, **o município pode fixar um quadro de empregados públicos**, regidos pela CLT e demais leis nacionais correlatas a esse regime; como por exemplo a **legislação do FGTS** (Lei Federal nº 8.036/90) e previdenciária (Leis Federais nº 8.212/91 e 8.213/91) **inclusive no que tange à observância de cotas**

[7] Constituição Federal: *Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:*
I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.HZ3Y

para pessoas com deficiência[8], a Lei Federal nº 14.457/2022, que visa a inserção e manutenção no mercado de trabalho, alterando a CLT para proteger a trabalhadora gestante e lactante. as **normas técnicas específicas** (exemplo: NR-15 para insalubridade, NR-16 para periculosidade, NR-17 para ergonomia), as convenções coletivas no que tange às cláusulas sociais (ou seja, aquelas não revestidas de cunho essencialmente econômico-financeiro, salvo expressa autorização legal[9]); sujeitando-se, ainda, à jurisdição trabalhista nas causas que não se refiram a temas de direito constitucional ou administrativo, cuja competência é da Justiça comum.

Por expressa disposição do caput do artigo 39, da Constituição Federal, previamente à fixação de um quadro de empregados CLT, **os Municípios devem instituir o conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes**.

Todos os empregados públicos devem necessariamente vincular-se ao Regime Geral de Previdência Social.

2. Se sim, correto o entendimento de que carreiras consideradas de Estado, a exemplo do Procurador Jurídico e Fiscal Tributário, deverão permanecer vinculadas ao Regime Jurídico Estatutário e consequentemente, ao Regime Previdenciário Próprio?

Resposta:

Na hipótese de criação de um **quadro de empregados públicos**, revela-se **absolutamente inadequado a inclusão,** nesse quadro, **de funções típicas de Estado**, assim consideradas todas aquelas que implicam no exercício do

[8] Lei. 8.213/1991: *Art. 93. A empresa com 100 (cem) ou mais empregados está obrigada a preencher de 2% (dois por cento) a 5% (cinco por cento) dos seus cargos com beneficiários reabilitados ou pessoas portadoras de deficiência, habilitadas, na seguinte proporção:*
I - até 200 empregados.....2%;
II - de 201 a 500.....3%;
III - de 501 a 1.000.....4%;
IV - de 1.001 em diante. .....5%.

[9] Por disposição constitucional (art. 61, § 1º, II, 'a' e 169, da CF) compete à lei, em sentido estrito, a fixação dos gastos com pessoal, sendo imprescindível a previsa previsão em lei orçamentaria anual.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.HZ3Y

poder de polícia a na representação de poder extroverso da administração[10]; ou seja, daquelas funções que são exclusivas do Poder Público, como fiscalizar, tributar, punir e regular. Essas atividades não possuem correspondência direta no setor privado e são indispensáveis à soberania e funcionamento do Estado.

São **exemplos de Carreiras Típicas de Estado:**

- **Segurança Pública:** Polícia Federal, Rodoviária, Civil e Militar, Guarda Municipal.
- **Controle e Fiscalização:** Auditores da Receita Federal, da Receita Estadual, da Receita Municipal, Fiscais do Trabalho e Agropecuários, Fiscais de Posturas Municipais, Vigilância Sanitária, integrante das estruturas de Defesa Civil, Controle Interno, Corregedorias, Ouvidorias e Auditorias.
- **Área Jurídica:** Magistrados, Promotores, Procuradores, Defensores Públicos
- **Diplomacia:** Membros do serviço exterior.
- **Gestão:** Especialistas em Políticas Públicas, em Gestão Governamental, em Planejamento Governamental

Dentre as principais características dessas funções pode se destacar: (1) são **atividades exclusivas**, ou seja, não são delegáveis, não podendo ser exercidas por terceirizados; (2) integram o **núcleo estratégico**, significa dizer que garantem o funcionamento do Poder Judiciário, Legislativo e Executivo; e, (3) **possuem estabilidade** (art. 41 da Constituição Federal), cujo objetivo principal é a garantia de isenção no exercício da função.

De modo geral para todas as funções que decorram o dever de fiscalização ou outra atividade inerente ao poder de polícia deve se prever o provimento de cargos públicos, de natureza efetiva, submetida ao regime estatutário próprio, ainda que tal atribuição esteja vinculada ao exercício de profissões regulamentadas.

[10] O **poder extroverso** é a prerrogativa da Administração Pública de impor obrigações unilateralmente aos particulares, afetando sua esfera jurídica sem necessidade de consentimento. Baseado na imperatividade e no interesse público, permite atos como desapropriações, multas e interdições, dentre outras limitações decorrentes do regular exercício do poder de polícia.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.HZ3Y

Na hipótese de carreiras, tais como a de procuradorias municipais e da administração tributária, é altamente recomendado a edição de leis orgânicas próprias, que assegurem o exercício das atribuições do cargo com autonomia técnica e independência funcional, sem prejuízo da estipulação de regras deontológicas que orientem à boa conduta profissional, estipulando-se direitos e deveres dos respectivos servidores.

3. Para cargos que não são considerados carreiras de Estado, correto o entendimento que novos concursos poderão, a partir do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2135, ser realizados pelo Regime Jurídico Celetista e por consequência, serem vinculados à Previdência Geral?

Resposta:

Sim, é possível responder afirmativamente, uma vez que, para funções em que a lei local atribua a investidura como empregado público, observando que não se enquadrem como carreiras típicas ou atividades exclusivas de Estado, admite-se a realização de novos concursos sob o regime jurídico celetista, com a consequente vinculação dos admitidos ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Contudo, consoante preconizam os artigos 39, caput, da Constituição Federal e artigo 33 da Constituição Estadual, previamente à realização dos novos concursos cabe aos Municípios **instituir o conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes**.

4. Se sim, correto o entendimento de que poderá haver servidores de mesmo cargo/função, uns vinculados ao Regime Jurídico Estatutário e outros, vinculados ao Regime Jurídico Celetista?

Resposta:

Conforme já assentado, o julgamento definitivo da ADI nº 2.135/DF afastou a obrigatoriedade constitucional de instituição de regime jurídico único,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.HZ3Y

reconhecendo aos entes federativos **maior autonomia para definir a organização de seus quadros de pessoal**.

Mas, **organizar seu quadro de pessoal**, não significa autonomia legislativa para regular o direito do trabalho. Significa tão somente a possibilidade de recrutar mão de obra sob regime distinto do estatutário.

No entanto, **em nenhum momento se legitimou a coexistência de regimes jurídicos distintos para o exercício das mesmas atribuições no âmbito de um mesmo cargo ou função**.

A possibilidade de adoção de regimes diferenciados encontra fundamento precisamente na diversidade de naturezas institucionais, estruturas organizacionais ou conjuntos de atribuições.

Admitir que servidores e empregados sejam investidos para idênticas funções, com idênticas competências, deveres e responsabilidades, e que estes sejam submetidos a regimes jurídicos diversos implicaria esvaziar os princípios da isonomia, gerando assimetrias injustificadas de direitos, deveres e ônus previdenciários e trabalhistas.

De fato, é recomendável que para as funções que não envolvam o exercício de poder de polícia (o que exclui todas aquelas às quais se atribui dever de fiscalização), que a administração coloque em extinção o quadro de servidores efetivos correspondentes às funções que pretende contratar via CLT, **não sem antes dar integral atendimento ao que preconiza o artigo 39 da Constituição Federal**, o que significa dizer que **previamente institua o conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes**.

Ao **conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes** caberá **propor a fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório**, observando **natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade** dos cargos e empregos componentes de cada

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.HZ3Y

carreira; os **requisitos para a investidura**; e as **peculiaridades dos cargos e empregos**, consideradas as funções a ser desempenhadas.

Como consequência dessa opção da administração, pode haver, de forma excepcional e transitória, a coexistência de servidores submetidos a regimes jurídicos distintos no exercício do mesmos funções, alguns na titularidade de cargos providos de forma efetiva, outros titulares de empregos públicos com prazo indeterminado, situação que tende a se exaurir com a vacância dos vínculos pretéritos ocupados por servidores efetivos.

Cabível é a extinção de cargos efetivos, em relação aos quais não se atribuía o dever de fiscalização ou outra função inerente ao poder de polícia, desde que expressamente prevista em lei, motivada e fundada em critérios objetivos de organização administrativa e respeitada a vedação à transmudação.

Assim, observadas as restrições próprias das carreiras típicas ou exclusivas de Estado, tal solução – de extinção de cargos públicos - se mostra juridicamente possível, desde que assim seja deliberado previamente pelo **conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes**

5. Se sim, para os funcionários públicos que forem admitidos pelo Regime Jurídico Celetista, que exercerem mesma função de servidores vinculados ao Regime Jurídico Estatutário, deve ser garantido o mesmo plano de carreira, cargos e salários (mesmos salários e hipóteses de progressão)?

Resposta:

Absolutamente não. Nem a Constituição autoriza nem a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal admite a simbiose de regimes.

Na ADI nº 1.695/PR o STF firmou entendimento de que **servidores submetidos ao regime celetista não se equiparam aos efetivos quanto aos efeitos legais vinculados à efetividade**.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.HZ3Y

No RE 688.267, o voto do Ministro Alexandre de Moraes enfatizou que a **relação jurídica entre a Administração Pública e o empregado público deve ser regida pela CLT**. Nesse contexto fez a seguinte distinção:

> Ainda que desconsideradas as razões acima elencadas, respeitantes à máxima eficiência que se espera dessas entidades, há que se considerar, também, que **a própria Constituição distingue "cargo" de "emprego", submetendo cada um deles a regimes jurídicos diferenciados.**
>
> "A distinção entre cargo e emprego resulta claramente da Constituição, especialmente do artigo 37, I, II e VIII, e também do respectivo regime previdenciário. **Os ocupantes de emprego são beneficiados com os direitos sociais previstos no artigo 7º (proteção contra despedida arbitrária, seguro-desemprego, fundo de garantia), não assegurados aos servidores estatutários**; e o próprio regime previdenciário é diverso, consoante decorre do artigo 40, § 13, da Constituição" (MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, op. cit., p. 668).
>
> **Nesse contexto, em que a relação jurídica é tipicamente de direito privado e regida pela legislação trabalhista, incabível falar em ato administrativo** - e muito menos vinculado, o que demandaria a motivação da dispensa, quando o empregador público dispensa seu servidor-empregado.
>
> (...)
>
> **Quando o ente público contrata seus empregados sob a égide da CLT, despe-se desse poder de império a que está vinculado e equipara-se inteiramente ao empregador comum trabalhista**.
>
> **Inviável admitir-se um sistema em que o empregado público, além de gozar dos benefícios da legislação trabalhista, ainda usufrua de uma espécie atípica de estabilidade que a ele não lhe foi atribuída pela Constituição**, e está em direção oposta ao objetivo para o qual foram criadas de empresas públicas e sociedades de economia mista. (grifos nossos)

O regime celetista possui regramento próprio e um conjunto de garantias e ônus que não se confundem com aqueles aplicáveis ao vínculo estatutário.

Assim, optando a administração pública por ter um **Quadro de Empregados CLT, deverá, necessariamente, sob pena de violação de preceitos**

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.HZ3Y

constitucionais, estabelecer clara distinção de regimes, expressamente consignando na legislação fixadora do quadro de empregados a inaplicabilidade das regras regentes do regime estatutário municipal ou estadual.

6. Somente se admitirá a coexistência de dois Regimes Jurídicos para cargos/funções vinculadas a programas de governo ou para todo cargo/função do quadro de servidores municipais?

Resposta:

Da leitura do acórdão proferido na **ADI nº 2.135/DF** não se extrai qualquer restrição, condicionamento ou imposição no sentido de que a dualidade de regimes jurídicos esteja limitada exclusivamente a cargos ou funções vinculados a programas de governo.

Desse modo, observadas as orientações extraídas das respostas e fundamentos colacionados nos itens anteriores, é possível compreender que a coexistência de regimes jurídicos pode abranger todo cargo ou função do quadro de pessoal, excetuadas as atividades exclusivas de Estado, e desde que respeitados os limites constitucionais, a vedação à transmudação automática de regime, bem como as balizas legais e orçamentárias estabelecidas pelo ente federativo, não havendo, à luz da ADI nº 2.135/DF, fundamento jurídico para restringir tal possibilidade apenas a cargos ou funções vinculados a programas governamentais.

7. Para os funcionários públicos que forem admitidos pelo Regime Jurídico Celetista deverá ser recolhido Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)?

Resposta:

Sim

8. Quais as hipóteses de demissão dos funcionários públicos que forem admitidos pelo Regime Jurídico Celetista?

Resposta:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.HZ3Y

No tocante à dispensa de empregados públicos há que se observar o **Tema 1022**, ocasião em que Supremo **Tribunal Federal** fixou a seguinte tese:

> As **empresas públicas e as sociedades de economia mista**, sejam elas prestadoras de serviço público ou exploradoras de atividade econômica, ainda que em regime concorrencial, **têm o dever jurídico de motivar, em ato formal, a demissão de seus empregados concursados, não se exigindo processo administrativo**. Tal motivação deve consistir em fundamento razoável, **não se exigindo, porém, que se enquadre nas hipóteses de justa causa da legislação trabalhista.**

Ou seja, embora não se exija processo administrativo[11], **subsiste o dever de motivação formal**, mediante indicação de fundamento razoável para a demissão de empregado concursado.

A opção do ente federativo por prover empregos públicos celetistas implica, em termos práticos, aderir integralmente ao regime jurídico trabalhista federal, com o conjunto de direitos, deveres e hipóteses de extinção contratual próprios da CLT, não se mostrando adequada a importação automática de condicionantes típicas do regime estatutário para o "desligamento" do empregado público.

Consideradas as premissas acima, entende-se que, uma vez adotado o regime celetista, **a extinção do vínculo do empregado público deve observar integralmente as regras de rescisão contratual previstas na CLT** e legislação trabalhista complementar, sem transposição automática de condicionantes típicas do regime estatutário.

É o parecer.

Curitiba, data da assinatura digital.

ASSINATURA DIGITAL

GABRIEL GUY LÉGER
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

[11] O PAD é procedimento típico da relação estatutária, cujo fundamento encontra-se no artigo 41 da CF/88.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.HZ3Y