



GOVERNO DO ESTADO DO PIAUÍ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ - PGE-PI
PROCURADORA ANA LINA

Av. Senador Arêa Leão nº 1650 Térreo - Bairro Jockey Club, Teresina/PI, CEP 64049-110
Telefone: - <http://www.pge.pi.gov.br>

PARECER REFERENCIAL PGE/CJ Nº 08/2024
PROCESSO Nº: 00227.004275/2024-43
INTERESSADA: FUNDAÇÃO PIAUÍ PREVIDÊNCIA.
ASSUNTO: PEDIDO DE APOSENTADORIA PELO RPPS. PRESTADOR DE SERVIÇOS, POSTERIORMENTE, ENQUADRADO COM FUNDAMENTO NO ART. 48 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 38/2004, NORMA DECLARADA INCONSTITUCIONAL PELO STF.

PARECER REFERENCIAL. DIREITO CONSTITUCIONAL E DIREITO PREVIDENCIÁRIO. PEDIDO DE APOSENTADORIA. INGRESSO COMO PRESTADOR DE SERVIÇOS E POSTERIOR ENQUADRAMENTO COM FUNDAMENTO NO ART. 48 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 38/2004, COM A REDAÇÃO DADA PELO ART. 3º, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 47/2005. NORMA DECLARADA INCONSTITUCIONAL PELO COLENO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (ADI 3434), COM EFEITO *EX TUNC*. INDEFERIMENTO DO PEDIDO. INTELIGÊNCIA DO ART. 40 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NECESSIDADE DE ADOÇÃO DE MEDIDAS ADMINISTRATIVAS PARA O IMEDIATO CUMPRIMENTO DA DECISÃO PROFERIDA PELO COLENO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (ADI 3434), QUE POSSUI EFICÁCIA CONTRA TODOS E EFEITO VINCULANTE. OPINATIVO EXPEDIDO PARA O FIM DE RACIONALIZAÇÃO DA ATIVIDADE CONSULTIVA DA CONSULTORIA JURÍDICA. UNIFORMIZAÇÃO DE ENTENDIMENTO QUE GERA, INCLUSIVE, MAIOR SEGURANÇA JURÍDICA AO GESTOR PÚBLICO. PARECER QUE, UMA VEZ APROVADO PELAS INSTÂNCIAS SUPERIORES DA PGE/PI, PODERÁ SER APLICADO AOS CASOS IDÊNTICOS. RECOMENDAÇÃO PARA A JUNTADA DE CÓPIA DO PARECER REFERENCIAL AOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS. FICA DISPENSADA A ANÁLISE DE CASO CONCRETO PELA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO, RESSALVADA A HIPÓTESE DE CONSULTA ACERCA DE DÚVIDA DE ORDEM JURÍDICA DEVIDAMENTE IDENTIFICADA E MOTIVADA.

Exmo. Sr. Procurador-Geral do Estado,

1. RELATÓRIO

O Presidente da Fundação Piauí Previdência, no **OFÍCIO Nº: 3824/2024/PIAUIPREV-PI/GAB**, solicita, com fulcro no art. 4º da Portaria PGE-PI-GAB nº 49 de 13 de outubro de 2024, publicada no dia 22/10/2024, no DOE nº 207/2024, manifestação sobre a possibilidade de conceder aposentadoria ao **prestador de serviço** "admitido através de contrato de credenciamento e, posteriormente, enquadrado em conformidade com o Art. 48 da Lei Complementar nº 38/2004".

É o que basta para relatar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. DO PARECER REFERENCIAL E DO SEU CABIMENTO NOS PROCESSOS DE APOSENTADORIA.

Em relação à utilização do Parecer Referencial com vistas a regular a matéria em questão, cumpre salientar que o aludido instituto encontra previsão no Regimento Interno da Procuradoria Geral do Estado do Piauí (RIPGE), Resolução CSPGE nº 01, de 25 de outubro de 2024 (publicada no DOE nº 212, de 29 de outubro de 2024), especificamente nos arts. 103 a 108.

Segundo o art. 103 do RIPGE:

"Art. 103. Fica admitida a elaboração de Parecer Referencial, a critério da Chefia das Procuradorias Especializadas interessadas, quando houver processos e expedientes administrativos com os mesmos pressupostos fáticos e jurídicos, para os quais seja possível estabelecer orientação jurídica uniforme, cuja observância dependa de mera conferência de dados e/ou documentos constantes dos autos".

Trata-se de instrumento jurídico franqueado aos Procuradores do Estado do Piauí, no esteio da prática já adotada por outras Procuradorias, direcionado à otimização e racionalização dos trabalhos decorrentes do exercício da competência de consultoria jurídica deste órgão.

O §1º, do Art. 103 do RIPGE assim o define:

"Art. 103 (...)

§ 1º Considera-se Parecer Referencial a peça jurídica voltada a orientar a Administração em processos e expedientes administrativos que tratam de situação idêntica ao paradigma, sob o ponto de vista das orientações jurídicas ali traçadas."

Com isso, dá-se concretude ao comando gravado no art. 30, *caput*, do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (LINDB), uniformizando entendimentos e aumentando a segurança jurídica na atuação estatal. Noutra banda, o RIPGE prevê que "a juntada de cópia do Parecer Referencial em processo ou expediente administrativo dispensa a análise individualizada pelas Procuradorias Especializadas competentes" (Art. 103, § 2º, RIPGE), bastando a Administração instruir o processo com cópia do parecer referencial e a declaração da autoridade competente para a prática do ato pretendido, atestando que o caso se enquadra nos parâmetros e pressupostos do opinativo e que serão seguidas as orientações nele contidas.

Especificamente quanto à matéria previdenciária, o Procurador-Geral do Estado autorizou a utilização de Pareceres Referenciais na Portaria PGE-PI GAB Nº 49, de 13 de outubro de 2024, que regula a forma de controle das manifestações da Consultoria Jurídica pela referida autoridade nos processos administrativos de concessão dos **benefícios de aposentadoria** e pensão por morte.

Transcreve-se:

"Art. 3º Fica dispensada a análise individualizada, pela Chefia da Consultoria Jurídica e pelo Gabinete do Procurador-Geral do Estado, dos processos de concessão de aposentadoria e pensão por morte quando houver pareceres normativos, pareceres referenciais, pareceres vinculados e súmulas administrativas vigentes sobre o tema em discussão. § 1º Para os fins desta portaria, considera-se: (...)

II - parecer referencial: o parecer da PGE emitido quando houver processos administrativos com os mesmos pressupostos fáticos e jurídicos, para os quais seja possível estabelecer orientação jurídica uniforme, cuja observância dependa de mera conferência de dados e/ou documentos constantes dos autos, devidamente publicado no Diário Oficial do Estado;"

In casu, trata-se da hipótese constante do artigo 4º, de modo que, uma vez aprovado o presente opinativo referencial, o processo deverá ser devolvido à entidade consulente, para fins de aplicação, não somente ao feito representativo enviado para análise, mas de forma uniforme aos casos semelhantes, na forma do V do art. 4º c/c § 2º do art. 3º desta portaria.

2.2. AFERIÇÃO DA REGULARIDADE DA INVESTIDURA NO CARGO PÚBLICO.

Nas hipóteses em que o interessado: a) ingressou no serviço público na qualidade de prestador de serviços, seja através de proposta ou termo de credenciamento, contrato ou outro ato jurídico; b) posteriormente, **foi enquadrado em conformidade com o art. 48 da Lei Complementar nº 38/2004**, com a redação dada pelo art. 3º da Lei Complementar nº 47/2005; e c) somente começou a contribuir para o RPPS após aludido enquadramento, carece o requerente de titularidade de cargo efetivo, ficando afastada a qualidade de segurado do regime próprio – RPPS, senão veja-se.

Com efeito, o art. 48 da LC nº 38/2004, com a redação dada pela LC nº 47/2005, foi objeto de impugnação através de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador Geral da República, ADI nº 3434, Rel. Ministro Roberto Barroso. Isso porque o ingresso no serviço público, na vigência da Constituição de 1988, depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; [grifou-se]

Qualquer ato praticado em dissonância com o mencionado comando normativo é nulo e implicará a *"punição da autoridade responsável, nos termos da lei"* (art. 37, § 2º).

A aposentadoria e a pensão pelo Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) tem como pressuposto lógico a regularidade da investidura no cargo público, de modo que, sem comprovar a aprovação em concurso, o agente está excluído da cobertura do regime. É o que decorre da leitura do art. 40 da Constituição:

Art. 40. O regime próprio de previdência social dos **servidores titulares de cargos efetivos** terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019](#)). [grifou-se]

Idêntica conclusão deriva do art. 1º, V, da Lei nº 9.717/1998, segundo o qual os regimes próprios devem observar *"cobertura exclusiva a servidores públicos titulares de cargos efetivos e a militares, e a seus respectivos dependentes, de cada ente estatal, vedado o pagamento de benefícios, mediante convênios ou consórcios entre Estados, entre Estados e Municípios e entre Municípios"*.

Para fazer jus a qualquer benefício do RPPS (aposentadoria, por exemplo), o agente deve ser titular de cargo efetivo, o que não se verifica na situação ora apreciada, pois o ato de provimento do tipo derivado que enquadró o requerente em cargo público foi baseado no art. 48 da LC nº 38/2004, o qual foi declarado inconstitucional pelo STF. O dispositivo em questão estabelecia:

Art. 48. Os atuais prestadores de serviços, com 10 (dez) ou mais anos de serviço ininterruptos comprovados ao Estado do Piauí, serão enquadrados nos cargos componentes dos Grupos Ocupacionais definidos por esta lei, em conformidade com as atribuições para as quais foram contratados.

O intuito da regra era, evidentemente, a regularização funcional de prestadores “contratados” com dez anos ou mais de serviço, mediante “enquadramento”, sem concurso público, em evidente afronta ao art. 37, II, da CF/1988. Em 23.8.2019, como se esperava, a Suprema Corte a julgou inconstitucional, nos autos da ADI nº 3.434:

Ementa: Direito Administrativo. Ação direta. Lei Estadual que autoriza o aproveitamento de prestadores de serviço em cargos da Administração Pública sem a realização de concurso. Inconstitucionalidade. 1. Ação direta em que se discute a constitucionalidade do art. 48, caput e parágrafo único, da Lei Complementar nº 38/2004 do Estado do Piauí, que autoriza o aproveitamento de prestadores de serviços, com 10 (dez) ou mais anos de serviço ininterruptos comprovados ao Estado, em cargos da Administração Pública sem a devida realização de concurso público. 2. O dispositivo impugnado cria situação vedada pelo art. 37, II, da Constituição, ao permitir o ingresso no serviço público de prestadores de serviços sem a realização de concurso público. Precedentes 3. Confirmação da medida cautelar e procedência do pedido. (ADI 3434, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 23/08/2019, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-194 DIVULG 05-09-2019 PUBLIC 06-09- 2019) [grifou-se]

No julgado, o STF não fez modulação dos efeitos de sua decisão, como admite o art. 27 da Lei 9.868/1999. Logo, subentende-se que o *decisum* opera efeitos *ex tunc*, ou seja, retroage ao advento da norma impugnada.

Veja-se a lição do Min. Luís Roberto Barroso:

[...] Lei inconstitucional é lei nula. Dessa premissa teórica resultam duas consequências práticas importantes. A primeira: a decisão que reconhece a inconstitucionalidade limita-se a constatar uma situação preexistente, estabelecendo acerca dela uma certeza jurídica. Sua natureza, portanto, é declaratória. A segunda: sendo o vício de inconstitucionalidade, como regra, congênito à lei, os efeitos da decisão que o pronuncia retroagem ao momento de seu ingresso no mundo jurídico, isto é, são *ex tunc* [...]. (O controle de constitucionalidade no direito brasileiro. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 185) [grifou-se]

Ora, se a lei foi declarada inconstitucional com efeitos *ex tunc*, todos os atos infralegais praticados com base nela também são nulos, a exemplo do Decreto nº 12.272, de 2006, que enquadrava prestadores de serviço do antigo IAPEP. Destarte, não comprovado o regular ingresso no serviço público dos postulantes nestas situações e, conseqüentemente, a titularidade de cargo efetivo, inexistente a qualidade de segurado do regime próprio – RPPS.

Este órgão consultivo já opinou, reiteradamente, pela inviabilidade de obtenção da aposentadoria pelo RPPS nestes casos, como se vê no Parecer PGE/PP nº 594/2019:

CONSTITUCIONAL. PREVIDENCIÁRIO. PEDIDO DE APOSENTADORIA. SERVIDORA ENQUADRADA COM FUNDAMENTO NO ART. 48 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 38/2004, COM A REDAÇÃO DADA PELO ART. 3º, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 47/2005. NORMA DECLARADA INCONSTITUCIONAL PELO COLENDO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (ADI 3434), COM EFEITO EX TUNC. INDEFERIMENTO DO PEDIDO. INTELIGÊNCIA DO ART. 40 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NECESSIDADE DE ADOÇÃO DE MEDIDAS ADMINISTRATIVAS PARA O IMEDIATO CUMPRIMENTO DA DECISÃO PROFERIDA PELO COLENDO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (ADI 3434), QUE POSSUI EFICÁCIA CONTRA TODOS E EFEITO VINCULANTE.

[...]

ANTE O EXPOSTO, opino pelo indeferimento do pedido de aposentadoria da interessada [...] pelo Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Piauí, considerando a decisão proferida pelo Colendo Supremo Tribunal Federal, que declarou a inconstitucionalidade do art. 48 da Lei Complementar nº 38/2004, na redação dada pelo art. 3º da LC 47/2005.

Oriento, ainda, pela adoção das medidas administrativas necessárias ao imediato cumprimento da decisão proferida pelo C. STF, nos autos da ADI 3434, tais como: desenquadramento, com o retorno do(a) servidor(a) ao emprego ocupado antes da alteração do regime; recolhimento de FGTS do período compreendido entre a alteração do regime e o desenquadramento; e vinculação do(a) empregado(a) ao RGPS (compensação entre o regime próprio e o regime geral, administrado pelo INSS).

Ademais, reforça-se que eventual estabilidade não confere a efetividade, que pressupõe a aprovação em concurso público. Apenas para ilustrar, transcreve-se a definição dada pela IN PRES/INSS nº

128, de 28.03.2022, que disciplina as regras, procedimentos e rotinas necessárias à efetiva aplicação das normas de direito previdenciário, *verbis*:

Art. 53 [...]

VI - cargo público efetivo: conjunto de atribuições, deveres e responsabilidades específicas definidas em estatutos dos entes federativos cometidas a um servidor aprovado por meio de concurso público de provas ou de provas e títulos;

Logo, ausente a condição de segurado, deve ser indeferido o pleito de aposentadoria pelo RPPS de interessados na situação em exame, devendo ser adotadas as providências para o imediato cumprimento da decisão proferida pelo colendo supremo tribunal federal (ADI 3434), tais como: desenquadramento, com o retorno do servidor ao emprego ocupado antes da alteração do regime; recolhimento de FGTS do período compreendido entre a alteração do regime e o desenquadramento; e vinculação do empregado ao RGPS (compensação entre o regime próprio e o regime geral, administrado pelo INSS).

2.3. DA LISTA DE VERIFICAÇÃO.

Visando racionalizar e otimizar as análises dos processos de concessão de aposentadoria, além de conferir maior segurança jurídica ao gestor, este órgão de consultoria elaborou uma Lista de Verificação para os casos em questão.

Assim, para padronizar o procedimento, os autos devem ser instruídos, naquilo que for cabível a cada processo específico, no mínimo, conforme a mencionada lista. Enumeram-se os documentos mínimos exigidos:

LISTA DE VERIFICAÇÃO:

a) **Requerimento inicial.** Observar se está preenchido corretamente. Verificar também se há representação processual por outrem através da assinatura. Se sim, conferir se estão presentes os documentos do representante processual (procuração, documentos pessoais do representante). Se este for servidor estadual, deve apresentar declaração de não impedimento;

b) **Documentos pessoais, tais como RG, CPF, certidão de casamento ou de nascimento e comprovante de residência;**

c) **Relatório Ficha Financeira.** Permite verificar, dentre outros, se há períodos em que não houve pagamento à parte, se havia recolhimento de contribuição previdenciária e para qual regime (RGPS ou RPPS), muito importante na situação em exame;

d) **Mapa de tempo de serviço atualizado;**

e) **Ato jurídico de contratação (tal como proposta ou termo de credenciamento, contrato...);**

f) **Ato/Decreto de enquadramento com fundamento no art. 48 da Lei Complementar nº 38/2004;**

g) **Declaração de tempo de contribuição;**

h) **Certidão expedida pelo TRT 22ª Região acerca de ações trabalhistas ajuizadas pela parte interessada.** Se positiva a certidão, deve ser observada a necessidade de consulta prévia à Procuradoria Judicial a fim de saber a decisão foi reformada ou rescindida ou se remanesce a obrigação de cumprimento;

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, submete-se o presente parecer ao crivo do Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica, bem como do Procurador-Geral do Estado, a fim de que, uma vez aprovado, possa ser utilizado como Parecer Referencial para os pedidos "*de aposentadoria voluntária apresentados por prestador de*

serviços que foi, posteriormente, enquadrado com fundamento no art. 48 da Lei Complementar nº 38/2004, redação dada pelo art. 3º da Lei Complementar nº 47/2005”.

Em caso de aprovação do presente parecer: I) sugere-se, consoante disposição contida no art. 104 do RIPGE, que seja fixado o prazo de validade de 1 (um) ano para este Parecer Referencial, a contar da data de sua publicação no Diário Oficial do Estado; II) solicita-se seja determinada sua publicação no Diário Oficial do Estado e divulgação no sítio eletrônico da Procuradoria Geral do Estado, conforme art. 108 do RIPGE.

É o parecer.

À consideração superior.

ANA LINA BRITO CAVALCANTE E MENESES
PROCURADORA-CHEFE ADJUNTA DA CONSULTORIA JURÍDICA

KILDERE RONNE DE CARVALHO SOUZA
PROCURADOR-CHEFE DA CONSULTORIA JURÍDICA

APROVO o Parecer Referencial PGE/CJ nº 08/2024.

Fixo o prazo de validade do parecer da data da publicação até 1º de novembro de 2025. Encaminhem-se os autos para publicação no Diário Oficial do Estado.

Após, divulgue-se sítio eletrônico da PGE.

FRANCISCO GOMES PIEROT JÚNIOR
PROCURADOR-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **FRANCISCO GOMES PIEROT JÚNIOR - Matr.246044-X, Procurador Geral do Estado**, em 28/11/2024, às 11:35, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Cap. III, Art. 14 do [Decreto Estadual nº 18.142, de 28 de fevereiro de 2019](#).



Documento assinado eletronicamente por **ANA LINA BRITO CAVALCANTE E MENESES - Matr.0228836-2, Procurador(a) do Estado**, em 28/11/2024, às 11:47, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Cap. III, Art. 14 do [Decreto Estadual nº 18.142, de 28 de fevereiro de 2019](#).



Documento assinado eletronicamente por **KILDERE RONNE DE CARVALHO SOUZA - Matr.0105977-7, Procurador(a) Chefe**, em 28/11/2024, às 15:38, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Cap. III, Art. 14 do [Decreto Estadual nº 18.142, de 28 de fevereiro de 2019](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.pi.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **015566670** e o código CRC **87E0EFDC**.