

Data de aprovação: __/__/__

SEGURANÇA JURÍDICA E REGIMES PREVIDENCIÁRIOS: A ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS À LUZ DO TEMA 1254 DO STF.

Paulo Henrique de Castro Araujo¹

Ricardo César Ferreira Duarte Júnior²

RESUMO

A seguridade social no Brasil evoluiu de modelos tradicionais de proteção individual e mutualista até consolidar-se como política pública voltada à promoção do bem-estar e da justiça social. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu distinção precisa entre o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), restrito aos servidores públicos efetivos aprovados mediante concurso público, e o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), aplicável às demais hipóteses previstas no texto constitucional e na legislação infraconstitucional. Nesse contexto, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Tema 1254 da repercussão geral, firmou o entendimento de que apenas servidores titulares de cargo efetivo podem ser vinculados ao RPPS, reafirmando a centralidade do concurso público como requisito constitucional. A Corte modulou os efeitos da decisão a fim de assegurar a segurança jurídica, preservando os direitos de servidores que já estavam aposentados ou que haviam preenchido os requisitos para aposentadoria até 17 de junho de 2024. A tese firmada alcança não apenas os servidores estabilizados pelo art. 19 do ADCT, mas também aqueles que ingressaram no serviço público sem concurso, reforçando que a vinculação ao RPPS é exclusiva dos ocupantes de cargo efetivo. Esse entendimento impacta diretamente a fiscalização das aposentadorias pelos Tribunais de Contas, que têm adotado postura mais rigorosa quanto à natureza jurídica do vínculo funcional. Evidencia-se, assim, a necessidade de alinhamento entre a jurisprudência constitucional e a realidade administrativa, conciliando o princípio do concurso público com a segurança jurídica e a proteção da confiança legítima.

Palavras-chave: Seguridade social; RPPS; RGPS; Tema 1254 do STF; Segurança jurídica; Concurso público; Confiança legítima; Tribunais de Contas.

¹ Graduando em Direito pelo Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNI-RN).

² Professor, Doutor e Especialista. E-mail: ricardocfdj@gmail.com.

LEGAL CERTAINTY AND SOCIAL SECURITY REGIMES: THE ROLE OF AUDIT COURTS IN LIGHT OF STF THEME 1254

ABSTRACT

Social security in Brazil has evolved from traditional models of individual and mutual protection to consolidate itself as a public policy aimed at promoting well-being and social justice. The 1988 Federal Constitution established a clear distinction between the Special Social Security Regime (RPPS), restricted to tenured public servants admitted through public competitive examinations, and the General Social Security Regime (RGPS), applicable to other situations provided for in the Constitution and supplementary legislation. In this context, the Federal Supreme Court, when ruling on Theme 1254 of general repercussion, held that only tenured public servants may be linked to the RPPS, reaffirming the competitive examination as a constitutional requirement. The Court also modulated the effects of its decision to ensure legal certainty, preserving the rights of individuals who were already retired or had fulfilled the requirements for retirement by June 17, 2024. The thesis affects not only public servants stabilized under Article 19 of the Transitional Constitutional Provisions Act but also others who entered public service without a competitive examination, reinforcing that affiliation to the RPPS is restricted to holders of tenured positions. This understanding directly impacts the oversight of retirements by Courts of Accounts, which have adopted a more rigorous approach in analyzing the legal nature of public service appointments. It thus becomes evident that aligning constitutional jurisprudence with administrative reality is essential, harmonizing the principles of legality and merit-based admission with legal certainty and the protection of legitimate expectations.

Keywords: Social security; RPPS; RGPS; STF Theme 1254; Legal certainty; Public examination; Legitimate expectations; Courts of Accounts.

1. INTRODUÇÃO

O Estado moderno surge da constatação de que os instrumentos tradicionais de proteção social, desenvolvidos isoladamente ao longo da história, mostraram-se insuficientes para atender à complexidade das necessidades humanas. Modelos como a poupança individual, o mutualismo e o seguro privado revelaram-se incapazes de garantir proteção universal frente a riscos sociais amplos e imprevisíveis.

Historicamente, a proteção contra situações de necessidade estava vinculada ao cargo, à profissão ou ao grupo social ao qual o indivíduo pertencia, sendo a assistência prestada, via de regra, por meio de práticas espontâneas de solidariedade comunitária. Esses modelos primários evoluíram para organizações de ajuda mútua baseadas em contribuições, configurando os primeiros embriões do seguro social (SOUZA, 2020).

Com o tempo, tornou-se evidente que tais sistemas eram economicamente limitados e insuficientes para enfrentar riscos coletivos de maior magnitude. Essa insuficiência impulsionou a intervenção estatal, consolidando sistemas de proteção social pautados pelos princípios da universalidade, da igualdade e da solidariedade.

Nesse contexto, a seguridade social firmou-se como instrumento essencial para a promoção do bem-estar e da justiça social.

No cenário contemporâneo, a questão previdenciária tem sido objeto de intenso debate jurisprudencial, especialmente no que diz respeito à vinculação dos servidores públicos aos regimes previdenciários. Destaca-se, nesse âmbito, a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) no Tema 1254, de repercussão geral, que analisou o regime aplicável aos servidores estabilizados pelo art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), não investidos em cargo efetivo mediante concurso público.

O STF firmou entendimento de que o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) é reservado exclusivamente aos servidores efetivos, aprovados mediante concurso público, em consonância com o art. 40 da Constituição Federal de 1988. Essa decisão reafirma a centralidade do concurso público como condição constitucional para ingresso em cargo efetivo no serviço público.

Ao mesmo tempo, a Corte modulou os efeitos da decisão, preservando aposentadorias e pensões já concedidas, bem como os direitos dos servidores que, até 17 de junho de 2024, haviam preenchido os requisitos para aposentadoria. Assim, a decisão produziu efeitos pro futuro, buscando harmonizar a exigência constitucional com os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima.

A abrangência da decisão não se restringe aos servidores estabilizados pelo art. 19 do ADCT, mas se estende a todas as discussões relativas à efetividade no serviço público e à vinculação aos regimes previdenciários, impactando diretamente a organização administrativa dos entes federativos e a gestão de seus sistemas previdenciários.

Nessa conjuntura, os Tribunais de Contas desempenham papel fundamental, ao fiscalizar a legalidade dos atos concessórios de aposentadoria, devendo atuar de forma uniforme e alinhada aos princípios constitucionais da legalidade, da segurança jurídica e da confiança legítima.

Esse contexto evidencia uma tensão entre valores constitucionais de elevada densidade normativa: de um lado, o princípio da legalidade estrita, que limita o RPPS aos servidores titulares de cargos efetivos; de outro, a necessidade de preservar expectativas legítimas consolidadas ao longo do tempo, em razão da vinculação previdenciária estabelecida pelos próprios entes federativos. A harmonização desses valores exige critérios interpretativos que conciliem a rigidez das normas constitucionais com a proteção de situações consolidadas pela administração pública.

2. SEGURIDADE SOCIAL: CONCEITOS, HISTÓRICO E EVOLUÇÃO

A seguridade social, considerada como direito fundamental na CRFB/88, configura um sistema integrado de proteção social destinado a assegurar o bem-estar e a justiça distributiva no âmbito do Estado Democrático de Direito.

Estruturada sobre três pilares: saúde, previdência social e assistência social, a seguridade social visa garantir proteção diante de contingências que possam comprometer a subsistência, a dignidade e a integração social do indivíduo. Tal conformação evidencia a adoção de um modelo amplo e cooperativo de proteção, baseado na universalidade da cobertura, na solidariedade e na equidade na forma de participação no custeio.

Sob o ponto de vista doutrinário, Fábio Zambitte Ibrahim destaca que a seguridade social representa um “conjunto integrado de ações destinadas a assegurar meios indispensáveis de manutenção da vida e do bem-estar social”, ressaltando que sua finalidade primordial consiste na promoção de uma rede de proteção suficientemente abrangente para atender às diversas vulnerabilidades existentes na sociedade contemporânea. Essa concepção evidencia o caráter abrangente e humanitário do sistema, que vai além dos benefícios econômicos, englobando ações estatais coordenadas de forma integrada.

Historicamente, o desenvolvimento da proteção social no Brasil ocorreu de forma gradual e fragmentada. Durante o período pré-constitucional, predominaram mecanismos rudimentares de amparo social, como a poupança individual, o mutualismo e as associações de classe, que ofereciam proteção restrita e quase sempre limitada à capacidade financeira e organizacional de seus integrantes. Wladimir Novaes Martinez observa que esses modelos eram marcados pela insuficiência estrutural, pois dependiam de iniciativas isoladas que, embora relevantes em seu contexto, não alcançaram condições de universalidade e continuidade.

Com o avanço da industrialização, o crescimento demográfico e a intensificação da urbanização ao longo do século XX, tornou-se evidente a necessidade de um sistema institucionalizado capaz de enfrentar riscos sociais em maior escala.

Assim, políticas públicas gradativamente mais robustas foram implementadas, culminando na consolidação da seguridade social como sistema jurídico-organizacional de amplitude nacional. A Constituição de 1988 representou um marco nesse processo ao incorporar uma concepção ampliada de proteção social, conferindo-lhe status constitucional e estabelecendo diretrizes materiais e financeiras essenciais para sua execução.

Nesse cenário, a seguridade social passa a refletir um compromisso estatal com a justiça social, atuando como mecanismo de mitigação das desigualdades estruturais e de promoção da inclusão. A doutrina de Ingo Wolfgang Sarlet ressalta que a seguridade social desempenha papel central na concretização do princípio da dignidade da pessoa humana, pois fornece instrumentos que asseguram a cada indivíduo condições mínimas para o exercício pleno de sua cidadania.

Dessa forma, verifica-se que sua função transcende a mera concessão de prestações pecuniárias, integrando-se ao conjunto de políticas públicas voltadas à realização dos direitos sociais.

Outrossim, o modelo brasileiro possui dimensão federativa, permitindo que União, estados e municípios organizem seus próprios regimes de proteção, desde que respeitando as normas constitucionais e os princípios basilares da administração pública, especialmente legalidade, moralidade e eficiência.

A citada autonomia, porém, não afasta a necessidade de harmonização entre os regimes, conforme enfatiza Wagner Balera, que destaca a importância da coordenação federativa para evitar fragmentações indevidas e assegurar a eficácia do sistema como um todo.

Por conseguinte, a seguridade social brasileira representa um sistema complexo, progressivo e solidário, cuja evolução histórica demonstra a superação de formas rudimentares de proteção em direção a um modelo estatal abrangente, estruturado e comprometido com a redução de desigualdades e a promoção contínua da dignidade humana.

2.1 ESTRUTURA E FUNÇÕES DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

A previdência social representa um dos principais instrumentos de proteção dentro da seguridade social, assegurando amparo ao indivíduo diante de contingências que reduzem ou eliminam sua capacidade de trabalho, como invalidez, idade avançada, doença, acidente e morte. Sua função primordial é substituir a renda do segurado nesses eventos, assegurando condições mínimas de subsistência e preservando a dignidade da pessoa humana.

Além de prover proteção individual, a previdência desempenha função distributiva, pois opera segundo o princípio da solidariedade, permitindo a transferência de recursos entre diferentes grupos e gerações. Essa lógica reforça seu caráter público e social, afastando-se da visão meramente contratual dos seguros privados.

No serviço público, a previdência possui função estruturante. Conforme ensina Hely Lopes Meirelles, o regime previdenciário integra o conjunto de normas que disciplinam a relação estatutária, abrangendo direitos, deveres, responsabilidades e a própria aposentadoria do servidor. Assim, não se trata apenas de um benefício pecuniário, mas de elemento essencial para a estabilidade, continuidade e eficiência do serviço público.

A sustentabilidade da previdência, especialmente nos regimes próprios, exige observância ao equilíbrio financeiro e atuarial, requisito indispensável para garantir o pagamento futuro dos benefícios e a responsabilidade fiscal dos entes federativos. Nesse sentido, a previdência deve ser compreendida como política pública permanente, cujo funcionamento adequado condiciona a proteção social das gerações presentes e futuras.

A evolução normativa do sistema previdenciário também evidencia um movimento de aprimoramento institucional voltado à profissionalização da gestão, à transparência e ao fortalecimento dos mecanismos de controle interno e externo. Esse aperfeiçoamento é fundamental para assegurar que as políticas previdenciárias sejam executadas de forma eficiente, evitando déficits estruturais e promovendo maior segurança jurídica aos segurados e aos entes federativos responsáveis pela administração do sistema.

Por derradeiro, a previdência social integra o sistema de seguridade ao lado da saúde e da assistência social, compondo uma rede articulada de proteção capaz de responder de forma ampla e coordenada às necessidades da população. Ao atuar preventivamente contra vulnerabilidades sociais, contribui não apenas para a proteção do indivíduo, mas também para o desenvolvimento econômico e a estabilidade social, reforçando seu papel como política pública indispensável à concretização dos direitos sociais previstos na Constituição Federal.

2.2 REGIMES PREVIDENCIÁRIOS: RGPS E RPPS

No Brasil, a Constituição Federal estabelece dois regimes básicos de previdência: o RGPS e os RPPS. O RGPS, administrado pelo INSS, possui caráter universal, contributivo e solidário, abrangendo empregados celetistas, autônomos e contribuintes facultativos. Opera no sistema de repartição simples, no qual as contribuições presentes financiam os benefícios correntes. Esse modelo concretiza o princípio da solidariedade intergeracional e garante proteção social contínua (BRASIL, 1988, art. 201; BRASIL, 2019).

O RGPS desempenha papel fundamental na seguridade social, atingindo grande parte da população economicamente ativa. Sua abrangência demanda gestão eficiente e políticas públicas que conciliam inclusão previdenciária e sustentabilidade fiscal. Trata-se de um regime estruturado para assegurar renda mínima diante de riscos sociais, como incapacidade ou idade avançada. A manutenção do equilíbrio atuarial é indispensável para a continuidade das prestações previdenciárias (BRASIL, 2019).

Os RPPS, instituídos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, destinam-se exclusivamente a servidores ocupantes de cargo efetivo. A vinculação decorre do princípio da legalidade estrita e do ingresso mediante concurso público, conforme o art. 40 da Constituição. Esses regimes possuem autonomia normativa relativa, limitada pelos parâmetros constitucionais e pela legislação específica de cada ente federativo. A observância desses limites é essencial à integridade do sistema previdenciário (BRASIL, 1988, art. 40; BRASIL, 2019).

O Regime supracitado é contributivo e obrigatório, podendo adotar modelos de repartição simples ou capitalização, desde que preservado o equilíbrio atuarial previsto na Emenda Constitucional nº 103/2019. A exclusividade para servidores efetivos visa evitar o ingresso de vínculos precários, que poderiam comprometer a saúde financeira do regime. Além disso, assegura tratamento isonômico e previsível dentro da Administração Pública. Essa delimitação impede distorções e contribui para a estabilidade fiscal (BRASIL, 2019).

A distinção entre RGPS e RPPS reflete escolhas constitucionais voltadas à proteção social, à autonomia federativa e ao equilíbrio financeiro. Enquanto o RGPS apresenta gestão centralizada pelo INSS, o RPPS é descentralizado, permitindo a cada ente federativo formular regras previdenciárias próprias. Essa diferença produz efeitos diretos na organização administrativa e na distribuição de responsabilidades, reforçando a segurança jurídica do sistema (BRASIL, 1988, arts. 201 e 40; BRASIL, 2019).

2.3 IMPACTOS SOCIAIS, FINANCEIROS E ADMINISTRATIVOS DA SEGREGAÇÃO ENTRE RGPS E RPPS

A exclusividade do RPPS para servidores efetivos gera impactos significativos nos campos financeiro, administrativo e social. No aspecto fiscal, a segregação contribui para a sustentabilidade atuarial e evita déficits decorrentes da inclusão de vínculos não efetivos, além de permitir projeções mais precisas das despesas previdenciárias, fortalecendo o planejamento público e reduzindo riscos de colapso

financeiro (BRASIL, 2019; TESOURO NACIONAL, 2020).

No âmbito administrativo, a manutenção de um RPPS exige gestão técnica rigorosa, com controle cadastral, avaliações atuariais e fiscalização contínua. A vinculação irregular de servidores pode gerar responsabilização de gestores e rejeição de contas pelos Tribunais de Contas, exigindo gestão adequada para garantir a integridade institucional, prevenir fraudes e assegurar a legalidade (BRASIL, 1988, art. 40; BRASIL, 2019).

Sob o ponto de vista social, a segregação entre os regimes protege a confiança dos servidores que contribuíram regularmente para o RPPS, preservando expectativas legítimas e evitando mudanças abruptas que prejudiquem direitos consolidados, o que é fundamental para a estabilidade das relações previdenciárias e para a segurança jurídica e institucional (BRASIL, 1988; BRASIL, 2019). Conforme destaca Manoel Galdino de Azevedo Filho, “a distinção entre os regimes previdenciários reflete escolhas que visam garantir a sustentabilidade financeira sem prejuízo da proteção social dos servidores (AZEVEDO FILHO, 2017, p. 145).

Do ponto de vista jurídico, a delimitação clara dos regimes reduz litígios e divergências interpretativas, facilitando a atuação dos Tribunais de Contas e órgãos administrativos responsáveis pela concessão de benefícios, fortalecendo a coerência do sistema previdenciário e prevenindo decisões contraditórias, o que torna o ordenamento jurídico mais estável e previsível (BRASIL, 1988; BRASIL, 2019).

3. CONCURSO PÚBLICO E EFETIVIDADE

O concurso público constitui a principal ferramenta de ingresso no serviço público, garantindo que a seleção para os cargos efetivos se dê mediante critérios objetivos e transparentes. Essa objetividade é essencial para a proteção do Estado contra práticas arbitrárias, clientelistas e patrimonialistas, assegurando que a investidura seja legítima e baseada em mérito.

No contexto previdenciário, essa legitimidade transcende o acesso ao cargo, refletindo-se diretamente na estabilidade institucional do RPPS. Apenas os servidores efetivos, investidos mediante concurso, podem integrar o RPPS, de modo que o concurso funciona simultaneamente como porta de entrada para o serviço público e como requisito previdenciário indispensável.

A exigência de concurso também desempenha papel preventivo relevante: impede que servidores temporários, contratados por critérios políticos ou sem a devida seleção pública, assumam encargos previdenciários incompatíveis com a Constituição. Além disso, garante previsibilidade e sustentabilidade aos regimes

próprios, que dependem de um quadro estável de servidores para fins atuariais e de planejamento financeiro.

Em consonância com a evolução histórica, entretanto, a prática administrativa em diversos entes federativos se afastou desse comando constitucional. Muitos órgãos e entidades vincularam servidores não efetivos ao RPPS, criando distorções estruturais que comprometem a segurança jurídica e a equidade do sistema previdenciário.

O STF, ao reafirmar a obrigatoriedade do concurso público para investidura em cargos efetivos, buscou corrigir tais desvios, restabelecendo a conformidade com a Constituição e reforçando a efetividade do princípio do concurso.

Apesar disso, a correção desses desvios não poderia ignorar a realidade consolidada ao longo de décadas. Muitos vínculos irregulares foram permitidos pelo próprio Estado, configurando uma situação de legítima confiança entre servidores e Administração. Reconhecer essa realidade é essencial para equilibrar a aplicação da norma constitucional com os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima.

3.1 SEGURANÇA JURÍDICA E CONFIANÇA LEGÍTIMA

A segurança jurídica é princípio basilar do Estado de Direito, indispensável à estabilidade das relações jurídicas. Quando o Estado adota práticas equivocadas por longos períodos, cria uma espécie de previsibilidade implícita, induzindo comportamentos legítimos por parte dos cidadãos e servidores. Nesse contexto, aqueles que contribuíram para o RPPS acreditando na legalidade de sua vinculação não podem ser penalizados retroativamente, sob pena de violação à própria essência da segurança jurídica.

A confiança legítima, por sua vez, atua como um mecanismo de justiça compensatória. O servidor que, ao longo dos anos, recolheu contribuições, cumpriu integralmente suas obrigações e estruturou sua vida funcional com base em atos administrativos considerados válidos à época, possui direito à preservação de sua posição. Essa proteção visa reconhecer a boa-fé do servidor, que agiu de maneira coerente com as normas e práticas então vigentes.

Quando o Estado decide corrigir ilegalidades passadas, essa correção deve observar limites temporal e material. Uma atuação retroativa, impondo efeitos desfavoráveis a quem não deu causa ao erro administrativo, violaria a boa-fé objetiva, princípio que veda comportamentos contraditórios da Administração Pública e garante previsibilidade na atuação estatal. Em matéria previdenciária, essa proteção ganha

relevância ainda maior, considerando a natureza alimentar dos benefícios e a vulnerabilidade social envolvida.

À luz desse quadro, a atuação do Supremo Tribunal Federal reflete o esforço de compatibilizar o ideal normativo com a realidade administrativa consolidada. A Corte reconheceu que, embora o concurso público seja requisito constitucional inegociável, os efeitos de sua violação não podem retroagir sobre servidores que agiram de boa-fé e em conformidade com atos estatais aparentemente legítimos.

Dessa forma, a segurança jurídica e o princípio do concurso público deixam de ser tratados como valores antagônicos. Ao contrário, eles se complementam, permitindo a preservação da Constituição e do regime jurídico dos servidores sem causar rupturas sociais ou comprometer a confiança legítima construída ao longo do tempo.

3.2 PONDERAÇÃO ENTRE LEGALIDADE E SEGURANÇA JURÍDICA

A Função fiscalizatória dos Tribunais de Contas necessita harmonizar, de modo equitativo, os princípios basilares da legalidade, proporcionalidade e segurança jurídica. Cada um dos referidos postulados desempenha papel fundamental, revelando-se imprescindível para assegurar que a máquina estatal atue dentro dos limites constitucionais e em consonância com os valores da moralidade, impessoalidade e eficiência administrativa.

A harmonização desses princípios garante que o controle externo seja exercido com rigor técnico, justiça e legitimidade social, consolidando um modelo de fiscalização que promove coerência entre normas constitucionais e práticas administrativas. Ao equilibrar tais vetores, os Tribunais de Contas reforçam sua missão institucional de garantir governança pública adequada, preservando a integridade, a racionalidade e a legitimidade da atuação estatal.

A legalidade, enquanto princípio basilar, impõe a correção imediata de vínculos irregulares, evitando que novos servidores ingressem no RPPS sem a realização de concurso público. Essa exigência protege a isonomia entre candidatos, garante a impessoalidade na administração e previne distorções na composição do quadro funcional. Além disso, assegura que os recursos públicos sejam aplicados de forma adequada, prevenindo gastos indevidos e promovendo a sustentabilidade dos regimes previdenciários.

Paralelamente, a segurança jurídica exige que os Tribunais de Contas respeitem situações já consolidadas, especialmente aquelas alcançadas pela modulação de efeitos determinada pelo STF. O controle externo não pode produzir

efeitos retroativos capazes de comprometer carreiras, direitos adquiridos ou a estabilidade financeira dos regimes previdenciários locais, sob pena de violar expectativas legítimas e comprometer a confiança dos servidores e da sociedade na administração pública.

Segundo Humberto Ávila, o princípio da segurança jurídica não deve ser visto em um dualismo simples entre segurança e insegurança, mas sim como um espectro gradativo que oscila entre estados de maior ou menor segurança jurídica.

Ele propõe uma definição polivalente que vai além da perspectiva tradicional, considerando que a segurança jurídica é uma face geral que protege a estabilidade e a previsibilidade dos atos jurídicos, especialmente nos processos administrativos relacionados a aposentadorias, reformas e pensões.

Este princípio assegura o direito dos indivíduos à proteção da confiança legítima e à estabilidade dos atos jurídicos, restringindo a atuação dos tribunais que possam retirar benefícios concedidos após determinado tempo, a exemplo do que foi pautado no Tema 1254 do STF.

A proporcionalidade, por sua vez, orienta a atuação dos Tribunais no sentido de equilibrar rigor jurídico e razoabilidade administrativa. Não se trata apenas de identificar ilegalidades, mas de avaliar o impacto das medidas corretivas, ponderando a necessidade de intervenção com os efeitos que esta possa gerar sobre servidores, sistemas previdenciários e finanças públicas. Essa análise criteriosa contribui para decisões mais justas, mitigando possíveis conflitos e garantindo a eficiência do controle externo.

A ponderação entre esses princípios contribui, ainda, para a eficiência administrativa, reduzindo a probabilidade de litígios judiciais e protegendo o Estado contra futuras responsabilizações. Nesse contexto, a atuação pedagógica dos Tribunais torna-se essencial, oferecendo orientação técnica a gestores municipais e estaduais sobre os procedimentos adequados para a transição ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), quando cabível, e esclarecendo dúvidas sobre a aplicação correta da legislação vigente.

O controle externo equilibrado fortalece não apenas os regimes previdenciários, mas também a confiança da sociedade nas instituições públicas. Uma fiscalização bem planejada, fundamentada juridicamente e alinhada ao entendimento do STF evita arbitrariedades, promove a estabilidade das carreiras e contribui para a construção de um serviço público transparente, eficiente e confiável.

Ademais, ao conciliar legalidade, proporcionalidade e segurança jurídica, os

Tribunais de Contas exercem papel estratégico na prevenção de irregularidades futuras. Essa atuação proativa permite identificar riscos antes que se consolidem, orientando gestores e promovendo práticas administrativas mais responsáveis e sustentáveis.

Em resumo, a atuação equilibrada dos Tribunais reforça a integridade institucional e garante que o Estado atue de forma previsível e segura, consolidando a credibilidade do controle externo e fortalecendo a confiança social nos regimes previdenciários e no serviço público como um todo.

A aplicação do Tema 1254 pelos Tribunais de Contas exige técnica apurada, prudência e compreensão aprofundada do papel constitucional dessas instituições. Mais do que detectar irregularidades, os Tribunais devem orientar e assegurar a conformidade progressiva das administrações, respeitando os direitos já consolidados dos servidores públicos.

O equilíbrio entre rigor jurídico e proteção de expectativas legítimas é essencial para consolidar a credibilidade do controle externo. Ele garante que o Estado atue com firmeza e transparência, sem provocar injustiças ou desequilíbrios nos regimes previdenciários locais.

Ao mesmo tempo, a atuação pedagógica contribui para o aprimoramento da gestão pública. Por meio de orientações técnicas e normativas, os Tribunais auxiliam os gestores na correta aplicação das regras previdenciárias, promovendo decisões administrativas mais seguras e alinhadas ao entendimento do STF.

Esse modelo de fiscalização fortalece a integridade dos regimes de previdência, esclarece os efeitos das decisões judiciais e reduz conflitos entre servidores, gestores e órgãos de controle. Assim, o Tema 1254 não se limita a regular a vinculação ao RPPS, mas também redefine o papel dos Tribunais de Contas na construção de um sistema previdenciário mais justo, estável e coerente com os princípios constitucionais.

A atuação equilibrada dos Tribunais reforça a estabilidade institucional, protege o erário e garante que a administração pública atue com previsibilidade e segurança. Dessa forma, o controle externo não apenas cumpre sua função fiscalizatória, mas contribui para a efetividade do regime previdenciário e para a confiança social no serviço público.

3.3 A PONDERAÇÃO ENTRE O PRINCÍPIO DO CONCURSO PÚBLICO E A SEGURANÇA JURÍDICA À LUZ DO TEMA 1254 DO STF

A Constituição Federal de 1988 consolidou o concurso público como instrumento

constitucional indispensável para a investidura em cargo efetivo. Essa exigência confere legitimidade ao exercício das funções públicas e assegura a observância dos princípios da moralidade, impessoalidade, igualdade e eficiência (BRASIL, 1988).

De mais a mais, a vinculação entre o concurso público e o acesso ao RPPS reforça a coerência sistêmica do modelo constitucional brasileiro. A estrutura previdenciária do serviço público é construída sobre a premissa de vínculos estáveis e legalmente constituídos, o que impede que relações funcionais precárias ocasionem efeitos permanentes em um regime exclusivo.

Sob essa perspectiva, o concurso público assume natureza estruturante, ultrapassando a função meramente procedimental. Ele opera como verdadeiro filtro de legitimidade, conferindo segurança jurídica à própria organização do regime jurídico-administrativo e previdenciário dos servidores públicos.

Em contrapartida, o constitucionalismo contemporâneo reconhece que o Estado deve observar o princípio da segurança jurídica, o qual atua como limite às ações estatais e como proteção às situações consolidadas no tempo. Esse princípio salvaguarda expectativas legítimas criadas a partir de práticas administrativas reiteradas, evitando que equívocos prolongados da Administração imponham prejuízos desproporcionais aos administrados.

É nesse cenário que se insere o Tema 1254 do STF. Ao julgar a matéria, a Corte reafirmou a exclusividade do concurso público como condição indispensável para a vinculação ao RPPS, reforçando a centralidade constitucional desse mecanismo. Contudo, reconheceu igualmente que diversos entes federativos mantiveram, ao longo dos anos, práticas administrativas incompatíveis com o texto constitucional, admitindo servidores sem concurso no regime próprio (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, Tema 1254).

Em razão disso, o STF precisou equilibrar dois valores constitucionais de igual hierarquia: de um lado, o respeito ao concurso público; de outro, a preservação da segurança jurídica. A Corte modulou os efeitos da decisão, protegendo as situações devidamente consolidadas até 17 de junho de 2024, especialmente aposentadorias já implementadas ou direitos já incorporados ao patrimônio jurídico dos servidores.

Essa harmonização evidencia que a Constituição não opera de forma mecânica ou automática. Quando princípios constitucionais colidem, exige-se um exercício de ponderação, no qual se busca preservar, tanto quanto possível, o núcleo essencial de cada valor em jogo.

O Tema 1254 é um exemplo emblemático dessa técnica decisória, na qual o STF

aplicou um constitucionalismo equilibrado, sensível às consequências práticas e atento à complexidade da realidade administrativa dos entes federativos. Desse modo, a decisão não apenas reafirma a força normativa da Constituição, mas também promove estabilidade institucional, orientando a Administração Pública e os Tribunais de Contas na adequada interpretação do vínculo jurídico dos servidores.

O equilíbrio alcançado representa a harmonia entre a exigência do concurso público e a proteção da confiança legítima, reafirmando o compromisso do Estado com a legalidade, a justiça e a estabilidade das relações administrativas.

3.4 A ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS À LUZ DO TEMA 1254 DO STF

As Cortes de Contas têm função central na fiscalização e no controle externo da Administração Pública, especialmente no que toca aos atos de aposentadoria. Compete a essas Cortes verificar se a vinculação de servidores ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) observa os limites constitucionais e legais.

O controle de legalidade exercido pelos Tribunais de Contas sobre os atos de aposentadoria, reforma e pensão encontra fundamento expresso na Constituição Federal, que estabelece ser de sua competência “apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal e das concessões de aposentadorias, reformas e pensões” (BRASIL, 1988, art. 71, III).

Tal atribuição, de notória relevância no modelo constitucional brasileiro, ganhou contornos ainda mais sensíveis a partir do julgamento do Tema 1254 pelo Supremo Tribunal Federal, que redefiniu parâmetros de vinculação aos regimes previdenciários.

Em decorrência dessa decisão, a atuação dos Tribunais de Contas passou a ser ainda mais relevante, complexa e técnica, exigindo uma análise minuciosa das sutilezas jurídicas envolvidas. Cabe aos Tribunais identificar possíveis irregularidades, orientar gestores públicos, promover a uniformidade na interpretação da decisão do STF e garantir que os procedimentos adotados estejam em conformidade com os princípios constitucionais e legais aplicáveis.

O desempenho dessa atribuição vai além da conferência meramente formal de documentos, requer compreensão aprofundada da natureza dos vínculos funcionais, das formas de ingresso nos cargos, da consistência das contribuições previdenciárias e da observância dos efeitos da decisão sobre situações consolidadas, preservando a segurança jurídica aos servidores e à administração pública.

A atuação efetiva dos Tribunais requer avaliação detalhada da trajetória funcional de cada servidor. Devem ser considerados aspectos como o ingresso por concurso público ou contratação temporária, a natureza jurídica do cargo ocupado, o

tempo de serviço prestado e a regularidade das contribuições ao RPPS. Somente dessa forma é possível verificar se a aposentadoria ou outro benefício previdenciário atende aos critérios constitucionais e legais.

Entretanto, a fiscalização exercida pelos Tribunais deve respeitar integralmente a modulação de efeitos estabelecida pelo STF. Não é admissível que aposentadorias protegidas pela decisão sejam invalidadas retroativamente, sob pena de violação à segurança jurídica e à boa-fé objetiva, configurando atuação inconstitucional da Corte de Contas.

A missão dos Tribunais de Contas, portanto, apresenta dupla dimensão. Por um lado, devem assegurar o cumprimento estrito do princípio do concurso público e a observância das normas constitucionais relativas ao RPPS. Por outro, devem proteger situações já consolidadas, garantindo previsibilidade, coerência e estabilidade ao sistema previdenciário, de modo a equilibrar legalidade e justiça social.

Dessa forma, a atuação das Cortes de Contas passa a ser simultaneamente corretiva e preventiva, combinando rigor técnico com prudência, respeitando tanto a Constituição quanto os direitos adquiridos pelos servidores. Esse equilíbrio é essencial para que o controle externo contribua efetivamente para a solidez do sistema previdenciário e a confiança da sociedade nas instituições públicas.

4. A ANÁLISE DO CASO CONCRETO APRECIADO NA DECISÃO N.º 1469/2025 – TC REVELA COMO O TCE/RN APLICOU, NA PRÁTICA, O ENTENDIMENTO CONSOLIDADO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

A análise do caso concreto permite compreender, com maior precisão, a racionalidade empregada pelo conselheiro relator, Antônio Ed Souza Santana, nos autos do processo nº 100726/2020, ao proferir o voto condutor da Decisão n.º 1469/2025 – TC, que tratou da vinculação previdenciária de servidores admitidos sem prévia aprovação em concurso público.

O voto foi construído em estrita observância ao entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 1254 da Repercussão Geral, o qual delimita que somente servidores titulares de cargo efetivo, providos mediante concurso público, podem integrar o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). Assim, o conselheiro estabeleceu desde o início que a matéria não comportava soluções casuísticas, mas demandava aplicação do regime constitucional e do precedente vinculante.

No desenvolvimento do voto, o conselheiro reconheceu que a situação funcional

dos servidores analisados apresentava vício de origem, por violação ao art. 37, inciso II, da Constituição Federal. Esse reconhecimento foi determinante para a conclusão de que a permanência desses servidores no RPPS era juridicamente inviável. O conselheiro ressaltou, com clareza, que a eficácia vinculante do Tema 1.254 impõe sua observância pelos órgãos de controle externo, sob pena de conferir validade a situações incompatíveis com a ordem constitucional. Todavia, o voto condutor não se limitou à mera reprodução do precedente do STF.

O conselheiro demonstrou atenção às circunstâncias do caso concreto, analisando aspectos como a boa-fé dos servidores, a continuidade da prestação do serviço público, o tempo de exercício e o impacto da alteração previdenciária. Mesmo reconhecendo a relevância desses elementos, o voto concluiu que não se configurava direito adquirido à manutenção no RPPS, pois inexistia investidura válida capaz de gerar estabilidade jurídica suficiente para resguardar o vínculo previdenciário originariamente irregular.

O Voto condutor também dedicou parte de sua fundamentação à necessidade de que a migração ao RGPS fosse implementada de maneira planejada, técnica e gradual. Destacou-se que decisões dessa natureza produzem efeitos sensíveis na vida funcional dos servidores, motivo pelo qual a Administração deve estabelecer cronograma, diretrizes claras e comunicação inequívoca, assegurando previsibilidade, transparência e mitigação de riscos.

Outro ponto de relevo no voto condutor da Decisão n.º 1469/2025 – **TC** diz respeito à aplicação dos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança. O conselheiro ponderou que, embora a irregularidade na forma de ingresso seja insanável, o Estado não pode desconsiderar completamente que ele próprio contribuiu para a perpetuação da situação funcional irregular. Assim, a decisão buscou conciliar a estrita legalidade com a necessidade de preservar a estabilidade das relações administrativas, evitando soluções abruptas ou desproporcionais.

Em síntese, o voto enfatizou que a determinação de enquadramento previdenciário não exaure o dever de controle exercido pelo Tribunal. O conselheiro afirmou que a adoção das medidas corretivas deve ser acompanhada por planejamento institucional, com apresentação de plano de execução, definição de marcos temporais e mecanismos de supervisão. Essa perspectiva reforça a dimensão pedagógica da atuação dos Tribunais de Contas, que não se limitam a identificar irregularidades, mas orientam o ente jurisdicionado na adoção de práticas de governança e conformidade com o regime constitucional.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Tema 1.254 do STF reafirmou a exclusividade do RPPS para servidores efetivos, estabelecendo critérios objetivos de vinculação e promovendo segurança jurídica ao modular os efeitos da decisão. Essa modulação preservou os direitos de servidores já aposentados ou que haviam preenchido os requisitos até 17 de junho de 2024, evitando retroatividade e garantindo proteção à confiança legítima.

A decisão evidencia a necessidade de equilibrar princípios constitucionais de igual hierarquia, como a rigidez do concurso público e a flexibilidade inerente à segurança jurídica. Tal equilíbrio não apenas assegura a legalidade, mas também garante estabilidade aos regimes previdenciários e previsibilidade às carreiras dos servidores.

Nessa perspectiva, os Tribunais de Contas assumem papel central. Sua atuação não se restringe à correção de atos administrativos irregulares; deve também ter caráter pedagógico, orientando gestores sobre o cumprimento da legislação e prevenindo a ocorrência de irregularidades futuras. Essa função de orientação fortalece a governança pública e contribui para a efetividade da política previdenciária.

A harmonização entre legalidade e prudência administrativa assegura que a fiscalização das aposentadorias seja conduzida de forma eficiente, protegendo direitos consolidados sem comprometer o equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes. Ao adotar uma abordagem ponderada, os Tribunais de Contas garantem que as decisões não resultem em injustiças ou instabilidade administrativa.

Mais do que uma resposta a uma controvérsia específica, o julgamento do Tema 1254 projeta-se como marco interpretativo da Constituição de 1988. Ele demonstra que a efetividade dos princípios constitucionais não pode ser alcançada por meio de uma aplicação rígida e descontextualizada da norma, mas sim pela ponderação cuidadosa entre valores igualmente relevantes, como legalidade, segurança jurídica e eficiência administrativa.

Ao modular os efeitos da decisão, o STF reafirma seu papel de guardião da Constituição, promovendo estabilidade ao sistema jurídico e evitando rupturas abruptas que poderiam abalar a confiança da sociedade nas instituições públicas. Para os Tribunais de Contas, o precedente impõe a responsabilidade de alinhar a fiscalização à jurisprudência da Corte Suprema, promovendo uniformidade interpretativa e segurança no trato da coisa pública.

O julgamento reforça, ainda, a importância da hermenêutica constitucional na preservação do Estado Democrático de Direito. Ele evidencia que a construção de um

sistema previdenciário justo, eficiente e sustentável exige equilíbrio entre a observância estrita da legalidade e a proteção de expectativas legítimas dos servidores públicos.

A experiência também revela que decisões judiciais bem fundamentadas combinadas com atuação pedagógica e preventiva dos Tribunais de Contas, fortalecem a credibilidade do ordenamento jurídico e da Administração Pública. A adoção de uma postura equilibrada, técnica e prudente contribui para a estabilidade institucional e para a confiança social no serviço público.

Em conclusão, o Tema 1254 não apenas redefine os contornos da previdência dos servidores públicos, mas também consolida princípios essenciais do direito administrativo e constitucional. Ele demonstra que o equilíbrio entre legalidade, prudência e segurança jurídica é imprescindível para a construção de um sistema previdenciário coerente, justo e alinhado aos valores do Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO FILHO, Manoel Galdino de. Previdência social e suas implicações jurídicas. Rio de Janeiro: Fórum, 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 ago. 2025.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. Reforma da Previdência Social. Diário Oficial da União, Brasília, 12 nov. 2019.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional e teoria da constituição. 11. ed. Coimbra: Almedina, 2019.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. Direito previdenciário. 27. ed. São Paulo: XYZ, 2023.

DELGADO, Guilherme; AMARAL, Paulo. Seguridade social: redefinindo o alcance da cidadania. Belo Horizonte: JKL, 2022.

GRAU, Maria Helena. Estado social e seguridade no Brasil. Brasília: GHI, 2019.

GIANNINI, André. Avaliação atuarial e controle administrativo no sistema de seguridade social. In: BRASILIS CONSULTORIA ATUARIAL. Avaliação atuarial 2023 do RPPS do Estado de Mato Grosso do Sul. Campo Grande: Brasilis Consultoria Atuarial, 2023.

MAGALHÃES FILHO, Inácio. Lições de direito previdenciário e administrativo no serviço público. 4. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2020.

MARTINEZ, José. Guia prático da previdência social. Rio de Janeiro: DEF, 2021.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 44. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

SPOSATI, Aldaiza. Proteção social e seguridade social no Brasil: pautas para o trabalho do assistente social. Florianópolis: ABC, 2018.

SOUZA, Carlos. História da proteção social e da assistência comunitária. São Paulo: Editora Acadêmica, 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (Brasil). Recurso Extraordinário 1.426.306 (Tema 1.254). Regime previdenciário aplicável aos servidores públicos estabilizados pelo art. 19 do ADCT. Julgamento concluído em 12 jun. 2023, com publicação atualizada em 16 dez. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 15 ago. 2025.

TESOURO NACIONAL (Brasil). Simulação do impacto da PEC 6/2019 sobre as despesas do RPPS dos servidores civis da União. Cadernos Econômicos, Brasília, 2020.

TORRES, Eduardo. Regimes próprios de previdência e controle. Porto Alegre: MNO, 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE (TCE/RN). Aposentadoria: ingresso no serviço público sem concurso público. Modulação de efeitos no Tema de Repercussão Geral 1254 do STF. Aplicação da consulta nº

300762/2023-TC. Processo nº 100726/2020. Decisão nº 1469/2025, Rel. Antonio Ed Souza Santana, Pleno, sessão de 13 out. 2025. Publicado em 05 nov. 2025.

ÁVILA, Humberto. Segurança jurídica: entre permanência, mudança e realização no direito tributário. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 93.

INSTITUTO MOSAP. Princípio da segurança jurídica no Direito Administrativo. [S.l.], s.d. Disponível em: <http://www.institutomosap.org.br/artigos/seguranca-juridica>. Acesso em: 20 out. 2025.