PARECER

317/2021

AUDIN

Auditoria Interna do
Ministério Público da União

Assinado digitalmente em 24/06/2021 10:27. Para verificar a autenticidade acesse
http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 0770301F.1B459C13.D4486D08.772D2417

PARECER AUDIN-MPU Nº 317/2021

Referência : **PGEA nº 0.02.000.000041/2021-64.**

Assunto : **Pessoal. Aposentadoria. Art 2º da EC nº 41/2003.**

Interessado : **Procuradoria-Geral do Trabalho. Ministério Público do Trabalho.**

Por Despacho, de 18/5/2021, acolhendo o parecer da Secretaria Jurídica do MPT, o Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral do Trabalho encaminha o presente processo a esta Auditoria Interna do MPU para análise quanto à possibilidade de reconhecer o direito à aposentadoria de membro do MPT com as regras previstas no art. 2º da Emenda Constitucional nº 41/2003, conforme permitido atualmente pelo art. 3º da Emenda Constitucional nº 103/2019, considerando a idade na data da concessão da aposentadoria, a fim de se beneficiar de um redutor menor nos cálculos proporcionais de seus proventos, a despeito de a concessão ser realizada em data posterior à publicação da EC nº 103/2019.

2. Sobre o assunto, o Departamento de Legislação do MPT entende que a situação analisada encontra obstáculo no texto da EC nº 103/2019, considerando o que consta na Decisão TCU-Plenário nº 875/2001 e no Acórdão TCU nº 6077/2010 - 2ª Câmara:

> Nesse sentido, vale mencionar que o TCU, em se tratando de reformas previdenciárias passadas, tais como as introduzidas pela EC nº 20/1998 e EC nº 41/2003, ao analisar seus dispositivos relacionados a direito adquirido, semelhante ao atual artigo de 3º da EC no 103/2019, sempre aplicou interpretação restritiva no sentido de garantir a possibilidade de utilização das regras anteriores somente até a data da publicação do novo regramento, conforme se verifica do extrato do voto proferido na Decisão TCU-Plenário no 875/2001:
>
>> O texto é claro ao referir-se no § 2º ao tempo de serviço já exercido até a data de publicação da Emenda.
>>
>> Além disso, ao assegurar a concessão a qualquer tempo, quis o legislador constituinte tão-somente sinalizar ao servidor que a permanência em atividade não lhe extrairia o direito adquirido. Não há como se inferir, do referido artigo, que foi mantida a aplicação de critérios estabelecidos por disposições que não mais existem no ordenamento jurídico.
>>
>> Observe-se que a Constituição preservou os direitos adquiridos, e todo direito adquirido possui um fato gerador. Não resguardou a Carta Magna um pretenso direito adquirido a "critério de contagem"

Assinado digitalmente em 24/06/2021 10:27. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 0770301F.1B459C13.D486D08.772D2417

> abstrato e sem correspondência fática. Nesse sentido, não há direito à aposentadoria proporcional, mas à aposentadoria com proventos proporcionais a X/Y, o que pressupõe o fato gerador, que é o tempo. Se o legislador constituinte quisesse preservar o direito a um critério de contagem, tê-lo-ia feito expressamente.
>
> Ademais, entender que o critério de contagem anterior subsiste à Emenda significa burlar essa mesma Emenda, que pretendeu ter aplicação imediata. O contrário seria a permanência do regime anterior. A redação da Emenda é clara no sentido de submeter todos os servidores ao novo regime, preservando as situações jurídicas já constituídas. E não pode ser tido por constituído aquilo que ainda não havia ocorrido.

Posteriormente, o mesmo entendimento foi aplicado em análise semelhante já na vigência da EC nº 41/2003, conforme se observa do voto proferido no Acordão TCU nº 6077/2010 - 2a Câmara:

> 7. Como é sabido, de acordo com a orientação firmada por esta Corte em sede de consulta formulada por Vice-Procurador-Geral da República, no exercício do cargo de Procurador-Geral da República, nos autos do TC Processo 010.664/2000-4, os servidores com direito à aposentadoria proporcional adquirido anteriormente à edição da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, podem se aposentar, a qualquer tempo, com base nos critérios da legislação anterior, computando-se, nesse caso, o tempo de efetivo exercício até 15/12/1998. Mas qualquer melhoria nos proventos, a partir dessa data, deverá obedecer aos novos critérios trazidos pela referida Emenda Constitucional (v. Decisão nº 875/2001 – Plenário).
>
> 8. Nessa linha, nos termos da regra de transição estatuída, os proventos dos servidores que tenham preenchido os requisitos para aposentação após a edição da EC nº 20, de 1998 e antes da EC nº 41/2003, devem ser calculados na forma de percentual, de acordo com os novos critérios fixados por esse normativo (v.g. Acórdão 575/2008-TCU-Primeira Câmara, 1.186/2008 – 2ª Câmara, 942/2010 – 1ª Câmara, 2.548/2009 – 1a Câmara).
>
> 9. Assim, para que possa ser computado tempo posterior à data limite de 15/12/1998, o ato de aposentação deve estar fundamentado no art. 8, § 1º, da EC nº 20, de 1998, cujo inciso II estabelece que "os proventos da aposentadoria proporcional serão equivalentes a setenta por cento do valor máximo que o servidor poderia obter de acordo com o caput, acrescido de cinco por cento por ano de contribuição que supere a soma a que se refere o inciso anterior, até o limite de cem por cento".
>
> 10. Desse modo, como o valor dos proventos deve corresponder a 70% da remuneração, acrescido de 5% a cada novo ano de contribuição, a Sra. Aglaé Cristina Navarro de Magalhães faz jus a proventos equivalentes a 85%, e não à fração de 28/30, conforme consta do Sisac.

Assinado digitalmente em 24/06/2021 10:27. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 0770301F.1B459C13.D486D08.772D2417

> 11. Do cotejo entre a data de ingresso no cargo de pesquisadora e o tempo de serviço para aposentadoria, observa-se que o tempo foi computado até 23/1/2002, ou seja, foram cumpridos os requisitos para aposentação até a data da publicação da EC nº 41, em 31 de dezembro de 2003.

> Como se extrai do entendimento do TCU sobre o assunto, considerando os argumentos do Interessado quanto à observância do direito adquirido em seu caso, a aplicação de tal procedimento em nada afronta tal princípio, visto que o art. 3º da EC nº 103/2019 justamente veio lhe resguardar o direito à aposentadoria em regra anterior, com exigências mais brandas. No entanto, com a contrapartida de que todos os requisitos tenham sido cumpridos até a data de sua publicação, sem a possibilidade de que algum deles possa sofrer influência posterior a esse limite temporal, o que caracterizaria burla ao próprio conceito de "situação já constituída".

> Por sua vez, pelas mesmas razões, entendemos que não deve prosperar o argumento do interessado de que a aplicação desse entendimento descaracterizaria a natureza móvel do redutor dos proventos, proporcional a sua idade, previsto pela regra em questão, visto que <u>essa mobilidade também restou limitada à data da publicação da EC nº 103/2019. No seu caso, em razão de sua pouca idade, o cumprimento das exigências da regra se deu no limite mínimo de 53 (cinquenta e três) anos, no entanto, poderia ter sido em idade mais avançada, desde que tivesse sido implementada até 12/11/2019</u>. (grifou-se)

3. Por seu turno, a Secretaria Jurídica do MPT assim se manifesta:

> Esta Secretaria Jurídica, divergindo inicialmente da interpretação dada pelo Departamento de Legislação, há de se ponderar que é sólida a argumentação do requerente, considerando que, de fato, <u>ao momento em que já poderia se aposentar por regra mais vantajosa, esta deve ser entendida de forma geral quando ao regime e regras no momento do aperfeiçoamento do direito. Com efeito, são as regras e dinâmicas que se incorporam ao patrimônio jurídico, razão pela qual o efeito de tempo (mobilidade do redutor) é fator que pode ser considerado a posterior, pois inerente a regra anterior</u>.

> Com efeito, diante da fundada dúvida, há de se dirimir questão com projeção de orientação ampla para os futuros casos similares, em prol da isonomia de tratamento entre membros.

> Pelo exposto, esta Secretaria Jurídica, considerando a dúvida sobre os reflexos da aplicação da EC nº 103/2019, e a dinâmica de incorporação do direito adquirido a regras e regimes anteriores, sugere a submissão deste Parecer ao crivo da Auditoria Interna do MPU, com fundamento no art. 4º, II, do Regimento Interno do referido órgão, a fim de que aponte eventuais aspectos a serem observados pela Administração da PGT na adoção da interpretação mencionada em prol da segurança jurídica. (grifou-se)

Assinado digitalmente em 24/06/2021 10:27. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 0770301F.1B459C13.D486D08.772D2417

4. Em exame, importa destacar que o art. 2º da EC nº 41/2003 continha a seguinte regra de aposentadoria:

> Art. 2º Observado o disposto no art. 4º da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, é assegurado o direito de opção pela aposentadoria voluntária com proventos calculados de acordo com o art. 40, §§ 3º e 17, da Constituição Federal, àquele que tenha ingressado regularmente em cargo efetivo na Administração Pública direta, autárquica e fundacional, até a data de publicação daquela Emenda, quando o servidor, cumulativamente:
>
> I – tiver cinqüenta e três anos de idade, se homem, e quarenta e oito anos de idade, se mulher;
>
> II – tiver cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria;
>
> III – contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:
>
> a) trinta e cinco anos, se homem, e trinta anos, se mulher; e
>
> b) um período adicional de contribuição equivalente a vinte por cento do tempo que, na data de publicação daquela Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea a deste inciso.
>
> § 1 º O servidor de que trata este artigo que cumprir as exigências para aposentadoria na forma do caput terá os seus proventos de inatividade reduzidos para cada ano antecipado em relação aos limites de idade estabelecidos pelo art. 40, § 1º, III, a, e § 5º da Constituição Federal, na seguinte proporção:
>
> I – três inteiros e cinco décimos por cento, para aquele que completar as exigências para aposentadoria na forma do caput até 31 de dezembro de 2005;
>
> II – cinco por cento, para aquele que completar as exigências para aposentadoria na forma do caput a partir de 1º de janeiro de 2006.
>
> § 2º Aplica-se ao magistrado e ao membro do Ministério Público e de Tribunal de Contas o disposto neste artigo.
>
> § 3º Na aplicação do disposto no § 2º deste artigo, o magistrado ou o membro do Ministério Público ou de Tribunal de Contas, se homem, terá o tempo de serviço exercido até a data de publicação da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, contado com acréscimo de dezessete por cento, observado o disposto no § 1º deste artigo.
>
> § 4º O professor, servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que, até a data de publicação da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, tenha ingressado, regularmente, em cargo efetivo de magistério e que opte por aposentar-se na forma do disposto no caput, terá o tempo de serviço exercido até a publicação daquela Emenda contado com o acréscimo de dezessete por cento, se homem, e de vinte por cento, se mulher, desde que

Assinado digitalmente em 24/06/2021 10:27. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 0770301F.1B459C13.D486D08.772D2417

> se aposente, exclusivamente, com tempo de efetivo exercício nas funções de magistério, observado o disposto no § 1º.
>
> § 5º O servidor de que trata este artigo, que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas no caput, e que opte por permanecer em atividade, fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no art. 40, § 1º, II, da Constituição Federal.
>
> § 6º Às aposentadorias concedidas de acordo com este artigo aplica-se o disposto no art. 40, § 8º, da Constituição Federal. (grifou-se)

5. Dessa forma, o servidor que tenha ingressado em cargo efetivo da Administração Pública até a data de publicação da Emenda Constitucional nº 20/1998 tinha o direito de optar pela aposentadoria com as regras contidas no supracitado art. 2º da EC nº 41/2003.

6. Referida regra continha uma exigência de idade mínima para aposentadoria (quarenta e oito anos, se mulher, e cinquenta e três anos, se homem), uma exigência de tempo de contribuição (trinta anos, se mulher, e trinta e cinco anos, se homem), além de um pedágio de 20% (vinte por cento) do tempo que, na data de publicação da EC nº 20/1998, faltava para atingir o tempo de contribuição exigido.

7. Ademais, a regra que os proventos de aposentadoria seriam reduzidos na proporção de 5% do valor para cada ano antecipado em relação aos limites de idade estabelecidos pelo art. 40, § 1º, III, a (cinquenta e cinco anos, no caso de mulheres, e sessenta anos, para os homens), e § 5º (aplicável aos professores), da Constituição Federal para aqueles que completassem as exigências para aposentadoria na forma do referido artigo 2º a partir de 1º de janeiro de 2006 (art. 2º, § 1º, inciso II, da citada Emenda).

8. Cumpre trazer à baila, também, o art. 3º da EC nº 103/2019, que assim estabeleceu:

> Art. 3º <u>A concessão de aposentadoria ao servidor público federal vinculado a regime próprio de previdência social</u> e ao segurado do Regime Geral de Previdência Social e de pensão por morte aos respectivos dependentes <u>será assegurada, a qualquer tempo, desde que tenham sido cumpridos os requisitos para obtenção desses benefícios até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, observados os critérios da legislação vigente</u>

Assinado digitalmente em 24/06/2021 10:27. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 0770301F.1B459C13.D486D08.772D2417

> na data em que foram atendidos os requisitos para a concessão da aposentadoria ou da pensão por morte.
>
> § 1º Os proventos de aposentadoria devidos ao servidor público a que se refere o caput e as pensões por morte devidas aos seus dependentes serão calculados e reajustados de acordo com a legislação em vigor à época em que foram atendidos os requisitos nela estabelecidos para a concessão desses benefícios.
>
> § 2º Os proventos de aposentadoria devidos ao segurado a que se refere o caput e as pensões por morte devidas aos seus dependentes serão apurados de acordo com a legislação em vigor à época em que foram atendidos os requisitos nela estabelecidos para a concessão desses benefícios.
>
> § 3º Até que entre em vigor lei federal de que trata o § 19 do art. 40 da Constituição Federal, o servidor de que trata o caput que tenha cumprido os requisitos para aposentadoria voluntária com base no disposto na alínea "a" do inciso III do § 1º do art. 40 da Constituição Federal, na redação vigente até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, no art. 2º, no § 1º do art. 3º ou no art. 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, ou no art. 3º da Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005, que optar por permanecer em atividade fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária, até completar a idade para aposentadoria compulsória.
>
> (grifou-se)

9. Da leitura da legislação supra, verifica-se que a EC nº 103/2019 garante ao servidor o direito de aposentar-se em regras existentes antes da publicação da mencionada EC nº 103/2019 quando essas exigências forem cumpridas até a entrada em vigor da referida Emenda. Do mesmo modo, estará afiançado direito ao cálculo e reajuste dos proventos de aposentadoria de acordo com a legislação em vigor à época em que forem atendidas as exigências estabelecidas para a concessão do respectivo benefício.

10. Impende observar ainda que a EC nº 103/2019 revogou expressamente os seguintes dispositivos: os arts. 9º, 13 e 15 da EC nº 20/98; os arts. 2º, 6º e 6ºA da EC nº 41/2003; e o art. 3º da EC nº 47/2005. Assim, em razão da revogação, a partir da publicação da EC nº 103/2019, esses dispositivos não podem mais servir de fundamento para a concessão de aposentadorias nos casos em que os interessados implementem os requisitos nelas previstos após aquela data. No entanto, nas situações em que referidos requisitos tenham sido implementados em data anterior à vigência da EC nº 103/2019, as regras podem servir de

Assinado digitalmente em 24/06/2021 10:27. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 0770301F.1B459C13.D486D08.772D2417

fundamento para a concessão de aposentadoria, ainda que a concessão ocorra em data posterior à sua vigência.

11. Nesse ponto, convém observar que a Decisão TCU-Plenário nº 875/2001, referente ao TC 010.664/2000-4, que serviu de fundamento para o Departamento de Legislação do MPT se manifestar pela impossibilidade da referida atualização, tratou de análise referente ao § 2º do art. 3º da EC nº 20/1998, que continha a seguinte redação:

> Art. 3º É assegurada a concessão de aposentadoria e pensão, a qualquer tempo, aos servidores públicos e aos segurados do regime geral de previdência social, bem como aos seus dependentes, que, até a data da publicação desta Emenda, tenham cumprido os requisitos para a obtenção destes benefícios, com base nos critérios da legislação então vigente.
>
> (...)
>
> § 2º - Os proventos da aposentadoria a ser concedida aos servidores públicos referidos no "caput", em termos integrais ou proporcionais ao tempo de serviço já exercido até a data de publicação desta Emenda, bem como as pensões de seus dependentes, serão calculados de acordo com a legislação em vigor à época em que foram atendidas as prescrições nela estabelecidas para a concessão destes benefícios ou nas condições da legislação vigente.

12. Comparando os dispositivos supracitados com aqueles constantes do art. 3º da EC nº 103/2019, verifica-se que o supracitado § 2º do art. 3º da EC nº 20/1998 expressamente estabelece que os proventos de aposentadoria dos servidores públicos que, até a data de publicação da EC nº 20/1998, tenham cumprido os requisitos para a concessão de aposentadoria com fundamento em regras vigentes até aquela data, serão proporcionais ao tempo de serviço já exercido até a data de publicação da mencionada Emenda. Diversamente, o § 1º do art. 3º da EC nº 103/2019 não contém previsão no sentido de restringir o tempo de contribuição a ser considerado para o cálculo dos proventos de aposentadoria.

13. Já o Acórdão TCU nº 6077/2010 – 2ª Câmara, também mencionado, analisou a aposentadoria de servidora que apenas implementou os requisitos para a concessão de aposentadoria em momento posterior à publicação da EC nº 20/1998. Nesse sentido, não

Assinado digitalmente em 24/06/2021 10:27. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 0770301F.1B459C13.D486D08.772D2417

poderia aposentar-se com regras vigentes antes da referida Emenda e por ela revogadas, devendo aposentar-se pela regra de transição constante no artigo 8º da mesma Emenda, vigente até a publicação da EC nº 41/2003.

14. Voltando ao caso sob análise desta Auditoria Interna do MPU, constata-se das informações contidas nos autos, que, em 15 de maio de 2019, antes, portanto, da publicação da EC nº 103/2019, o membro cumpriu todos os requisitos previstos no art. 2º da EC nº 41/2003 e teria, dessa forma, direito garantido à aposentadoria voluntária com base na citada regra. Observa-se que, naquela data, os proventos de aposentadoria teriam a redução de 35%, considerando a idade do interessado, questionando-se a possibilidade de, mesmo após a publicação da EC nº 103/2019, o valor da redução dos proventos ser atualizado em razão do aumento da idade do interessado.

15. Nessa hipótese, possuindo, em razão do disposto no art. 3º da EC nº 103/2019, o direito a aposentar-se com base nessas regras, não obstante a concessão vir a ser oficializada em data posterior à publicação da EC nº 103/2019. Além disso, o § 1º do art. 3º da EC nº 103/2019 garante que o cálculo e o reajuste dos proventos devem observar as regras vigentes na legislação em vigor à época do implemento dos requisitos, ou seja, aquelas constantes no § 1º do art. 2º da EC nº 41/2003.

16. Da leitura dos termos do art. 3º da EC nº 103/2019, não se observa a existência de nenhum tipo de restrição quanto ao valor dos proventos ficar fixado àqueles eventualmente calculados até a data de publicação da Emenda. O que se fixa, na verdade, é a forma de cálculo e de reajuste, que deve observar as regras vigentes no momento em que o interessado tenha implementado os requisitos para a concessão, devendo o cálculo em si ser efetuado no momento da concessão da aposentadoria.

17. Dessa forma, não se vislumbra óbice a que o redutor de 5% (cinco por cento), previsto no § 1º do art. 2º da EC nº 41/2003, venha a ser atualizado com a continuidade do interessado em atividade, até o efetivo momento da concessão da aposentadoria.

Assinado digitalmente em 24/06/2021 10:27. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 0770301F.1B459C13.D486D08.772D2417

18. Em face do exposto, somos de parecer que, uma vez cumpridos os requisitos para a concessão de aposentadoria previstos no art. 2º da EC nº 41/2003 antes da publicação da EC nº 103/2019, o servidor tem direito a solicitar a aposentadoria nos termos e condições nela estipulados, inclusive em relação à forma de cálculo do benefício, tendo em vista o direito assegurado pelo art. 3º e § 1º da EC 103/2019.

19. Considerando, ainda, tratar-se de situação nova e, por conseguinte, com parco arcabouço jurisprudencial e doutrinário, que pode impactar na concessão de outras aposentadorias em condições similares à analisada nesta consulta, a situação merece contínuo acompanhamento e monitoramento, para que, em se estabelecendo entendimento seguro em sentido contrário ao que aqui se concluiu, busque-se aderência às novas orientações.

É o Parecer.

Brasília, 23 de junho de 2021.

GLEDSON DA CRUZ MOURÃO
Chefe da Divisão de Auditoria e Análise de Atos de Pessoal

De acordo com o Parecer AUDIN-MPU nº 317/2021.
À consideração do Senhor Auditor-Chefe.

MARILIA DE OLIVEIRA TELLES
Diretora de Auditoria de Pessoal

De acordo com o Parecer AUDIN-MPU nº 317/2021.
Encaminhe-se à PGT/MPT, para as providências cabíveis.

EDUARDO DE SEIXAS SCOZZIERO
Auditor-Chefe em exercício

Assinado digitalmente em 24/06/2021 10:27. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 0770301F.1B459C13.D486D08.772D2417

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **AUDIN-MPU-00001108/2021 PARECER nº 317-2021**

Signatário(a): **EDUARDO DE SEIXAS SCOZZIERO**
Data e Hora: **23/06/2021 22:42:50**
Assinado com login e senha

Signatário(a): **MARILIA DE OLIVEIRA TELLES**
Data e Hora: **24/06/2021 09:54:49**
Assinado com login e senha

Signatário(a): **GLEDSON DA CRUZ MOURAO**
Data e Hora: **24/06/2021 10:27:44**
Assinado com login e senha

Acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 0770301f.1b459c13.d4486d08.772d2417