

## **PARECER Nº           , DE 2013**

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, sobre o Aviso nº 68, de 2013, do Tribunal de Contas da União (nº 1207–Seses–TCU-Plenário, de 2013, na origem), que encaminha ao Senado Federal cópia do Acórdão nº 2553/2013-TCU-Plenário, proferido nos autos do TC 033.376/2010-7, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentaram, pelo qual fixa diretrizes a serem observadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, no tocante à concessão de pensões.

**RELATOR: Senador PAULO PAIM**

**RELATOR “Ad hoc”: Senador MOZARILDO CAVALCANTI**

### **I – RELATÓRIO**

Submete-se ao conhecimento desta Comissão de Assuntos Sociais (CAS) o Aviso nº 68, de 2013, do Tribunal de Contas da União (nº 1207–Seses–TCU-Plenário, de 18 de setembro de 2013, na origem), cujo objeto encontra-se indicado na ementa.

Acompanha o Aviso cópia do inteiro teor do Acórdão nº 2.553/2013, do Plenário do TCU, no qual a Corte de Contas fixou diretrizes a serem observadas no cálculo e reajuste das pensões concedidas em razão de falecimento de servidor público federal.

Em cumprimento a determinação feita por meio do Acórdão nº 7.197/2010, da 2ª Câmara do TCU, as unidades técnicas do Tribunal elaboraram estudo a respeito do tema, propondo que a Corte fixasse entendimento quanto às hipóteses de aplicação da regra de paridade às pensões, bem como quanto à data

a partir da qual vigoraria o redutor constitucional de 30% sobre o valor daquele benefício.

A regra da paridade, que vigorou até o advento da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003 (publicada em 31 de dezembro do mesmo ano), estabelecia a revisão dos proventos de aposentadoria, na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificasse a remuneração dos servidores em atividade, o mesmo se aplicando às pensões, também sujeitas a revisão, na mesma proporção e na mesma data em que fosse modificada a remuneração do cargo do instituidor (art. 40, §§ 4º e 5º, da Constituição, em sua redação original).

A mencionada Emenda Constitucional pôs fim à paridade, preservando, contudo, o direito daqueles servidores que, até a data de sua publicação, tivessem cumprido todos os requisitos para a aposentadoria, bem como dos pensionistas de servidores falecidos até aquela data (art. 3º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003). A Emenda também criou um redutor para as pensões concedidas após o seu advento. De acordo com a nova regra incorporada no texto constitucional, mais precisamente no § 7º de seu art. 40, a pensão por morte deve corresponder ao valor da totalidade dos proventos do servidor falecido ou da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der o falecimento, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social, acrescido de 70% da parcela que exceder aquele limite.

Alterações normativas posteriores, resultantes das Emendas nº 47, de 2005, e nº 70, de 2012, estabeleceram novas hipóteses de paridade das pensões. A complexidade da questão e a multiplicidade de regras de concessão e cálculo das aposentadorias e pensões levou o TCU a se debruçar sobre o tema, com o objetivo de fixar entendimento sobre a matéria, emitir orientações aos órgãos e entidades da Administração Pública e, assim, uniformizar a aplicação dos dispositivos constitucionais e legais que regulam aqueles benefícios. Nesse sentido, por meio do Acórdão objeto de análise, a Corte resolveu, *verbis*:

9.2. orientar os órgãos e entidades da Administração Pública Federal a observar as seguintes diretrizes na concessão de pensão:

9.2.1 as pensões civis decorrentes de aposentadorias ocorridas anteriormente à Emenda Constitucional 41/2003, ou as concedidas com fundamento no art. 3º da Emenda Constitucional 41/2003, somente gozarão de paridade com os vencimentos dos servidores em atividade se o óbito do servidor ocorreu até 31/12/2003;

9.2.2 para óbitos posteriores a 31/12/2003, os benefícios serão reajustados nos mesmos índice e data aplicáveis aos benefícios do RGPS;

9.2.3. constituem exceção à regra e continuam gozando do benefício de paridade (regra de exceção a partir da edição da Emenda Constitucional 41/2003) as pensões civis originadas por óbitos ocorridos a partir de 1º/1/2004 e que sejam decorrentes de:

9.2.3.1. aposentadorias fundamentadas no art. 3º da Emenda Constitucional 47/2005, por força do parágrafo único do art. 3º dessa Emenda;

9.2.3.2. aposentadorias por invalidez, para servidores que tenham ingressado no serviço público até 31/12/2003, com base no parágrafo único do art. 6º-A da Emenda Constitucional 41/2003, incluído pela Emenda Constitucional 70/2012, observados os efeitos financeiros estipulados no art. 2º da EC 70/2012;

9.2.4. todo e qualquer benefício de pensão civil decorrente de óbito ocorrido a partir de 20/02/2004 (data da publicação no DOU da Medida Provisória 167/2004, posteriormente convertida na Lei 10.887/2004) deve observar a forma de cálculo prevista no § 7º do art. 40 da Constituição Federal de 1988, com a redação dada pela EC 41/2003, bem como o disposto no art. 2º da Lei 10.887/2004;

9.2.5. em caso de redução no valor do benefício de pensão civil ou de aposentadoria pela aplicação da Emenda Constitucional 70/2012, caberá a atribuição de uma Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada - VPNI, sujeita apenas aos reajustes gerais dos servidores públicos federais, a qual deverá ser paulatinamente absorvida sempre que houver reorganização ou reestruturação dos cargos e das carreiras, ou das remunerações previstas em lei, até sua completa extinção;

.....

A Corte de Contas determinou também que fosse dado amplo conhecimento da deliberação a todos os órgãos de pessoal do serviço público federal e fosse encaminhada cópia do inteiro teor do acórdão ao Conselho Nacional de Justiça, ao Supremo Tribunal Federal, ao Superior Tribunal de

Justiça, ao Tribunal Superior do Trabalho, ao Tribunal Superior Eleitoral, ao Conselho da Justiça Federal, à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal, ao Conselho Nacional do Ministério Público, à Procuradoria-Geral da República, à Advocacia-Geral da União, à Controladoria-Geral da União e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

## II – ANÁLISE

As sucessivas mudanças constitucionais no regime de previdência do servidor público engendraram um sistema altamente complexo, repleto de regras permanentes e de transição. Para atenuar os severos efeitos do fim da paridade das pensões instituíveis por quem já havia ingressado no serviço público antes da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, protegendo, assim, expectativas legítimas, as Emendas Constitucionais nº 47, de 2005, e nº 70, de 2012, previram hipóteses de continuidade do vínculo entre o valor do benefício pensional e o da remuneração do cargo do instituidor. Nesse sentido, dispôs o art. 3º da Emenda Constitucional nº 47, de 2005:

**Art. 3º** Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelos arts. 2º e 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até 16 de dezembro de 1998 poderá aposentar-se com proventos integrais, desde que preencha, cumulativamente, as seguintes condições:

I – trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;

II – vinte e cinco anos de efetivo exercício no serviço público, quinze anos de carreira e cinco anos no cargo em que se der a aposentadoria;

III – idade mínima resultante da redução, relativamente aos limites do art. 40, § 1º, inciso III, alínea “a”, da Constituição Federal, de um ano de idade para cada ano de contribuição que exceder a condição prevista no inciso I do *caput* deste artigo.

*Parágrafo único.* Aplica-se ao valor dos proventos de aposentadorias concedidas com base neste artigo o disposto no art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, observando-se igual critério de

revisão às pensões derivadas dos proventos de servidores falecidos que tenham se aposentado em conformidade com este artigo.

O art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, referido no parágrafo único do art. 3º supratranscrito, assegurou a paridade para aposentadorias e pensões concedidas anteriormente a 31 de dezembro de 2013, ou cujos requisitos para aquisição do respectivo direito houvessem sido implementados até aquela data. Assim, por força do parágrafo único do art. 3º da Emenda Constitucional nº 47, de 2005, passaram a ter direito à paridade também os aposentados que preenchessem as condições estabelecidas naquele artigo, bem como os pensionistas dos servidores falecidos que houvessem se aposentado em conformidade com o mesmo dispositivo.

Já a Emenda Constitucional nº 70, de 2012, previu a paridade para as aposentadorias de servidores que tenham ingressado no serviço público até 31 de dezembro de 2003, e venham a se aposentar por invalidez permanente, bem como para as pensões derivadas daqueles proventos. Fê-lo acrescentando o art. 6º-A à Emenda Constitucional nº 41, de 2003:

**Art. 6º-A.** O servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação desta Emenda Constitucional e que tenha se aposentado ou venha a se aposentar por invalidez permanente, com fundamento no inciso I do § 1º do art. 40 da Constituição Federal, tem direito a proventos de aposentadoria calculados com base na remuneração do cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei, não sendo aplicáveis as disposições constantes dos §§ 3º, 8º e 17 do art. 40 da Constituição Federal.

*Parágrafo único.* Aplica-se ao valor dos proventos de aposentadorias concedidas com base no *caput* o disposto no art. 7º desta Emenda Constitucional, observando-se igual critério de revisão às pensões derivadas dos proventos desses servidores.

Do exposto, conclui-se que a paridade entre o valor das pensões e a remuneração do cargo do instituidor somente subsiste, no ordenamento jurídico vigente, em relação às pensões: (i) concedidas antes de 31 de dezembro de 2003 (art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003); (ii) concedidas após essa

data, quando o instituidor houvesse falecido até 31 de dezembro de 2003 (art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003); (iii) derivadas de proventos de servidores que tenham ingressado no serviço público até 16 de dezembro de 1998 e se aposentado com atendimento das condições estabelecidas no art. 3º da Emenda Constitucional nº 47, de 2005; (iv) derivadas de proventos de servidores aposentados por invalidez permanente após 31 de dezembro de 2003 e que ingressaram no serviço público até 31 de dezembro de 2003 (art. 6º-A da Emenda Constitucional nº 41, de 2003).

O Acórdão nº 2.553/2013 do TCU veio exatamente esclarecer esses pontos, com o propósito de evitar a aplicação equivocada das normas constitucionais pelos órgãos e entidades jurisdicionadas. A deliberação do Tribunal esclareceu, outrossim, que a regra do redutor das pensões passou a ser aplicável a partir de 20 de fevereiro de 2004, data de publicação da Medida Provisória nº 167, de 19 de fevereiro de 2004, convertida na Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, a qual regulamentou o § 7º do art. 40 da Constituição, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, de 2003.

Por fim, o Acórdão orientou os órgãos e entidades da Administração Pública federal quanto à necessidade de se atribuir vantagem pessoal nominalmente identificada (VPNI) aos aposentados e pensionistas que, por força da aplicação da Emenda Constitucional nº 70, de 2012, tiveram reduzido o valor de seus proventos ou pensões. A VPNI deverá ser absorvida por ocasião de reajustes que venha a sofrer a remuneração do cargo com base na qual são calculados os proventos ou a pensão. Essa orientação se destina a evitar uma aplicação inconstitucional da Emenda nº 70, de 2012, quando da mudança de sistemática dos reajustes dos proventos ou pensão houver resultado uma redução nominal de seu valor, o que atentaria contra a regra da irredutibilidade de vencimentos. Isso poderia ocorrer, por exemplo, em relação às aposentadorias por invalidez concedidas no período de 1º de janeiro de 2004 a 30 de março de 2012, reajustadas segundo as regras aplicáveis aos benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), se a remuneração do cargo do qual se originaram os proventos tiver sofrido reajuste inferior àquele concedido aos benefícios do RGPS.

É certo que as alterações promovidas pelas Emendas Constitucionais nº 47, de 2005, e nº 70, de 2012, não solucionaram de todo os problemas relacionados à proteção da confiança e das legítimas expectativas de quem ingressou no serviço público antes da Reforma Previdenciária de 2003. Apenas para citar um exemplo, imaginemos a situação do pensionista de servidor que tendo se aposentado em 2006, com fulcro no art. 3º da Emenda Constitucional nº 47, de 2005, faleceu em 2007. A regra da paridade se aplica ao caso. Já na hipótese de servidor aposentado em 2002, com direito à paridade, portanto, e falecido em 2007, a regra da paridade não se aplica à pensão por ele instituída. Outra situação, mencionada no Acórdão, é a das pensões cujo instituidor seja servidor aposentado com fundamento no art. 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, que veicula uma das regras de transição. A Emenda Constitucional nº 47, de 2005, determinou a aplicação da paridade aos proventos de tais servidores, mas não a estendeu às pensões derivadas desses proventos.

As diferenças de tratamento conferidas a situações semelhantes não passaram despercebidas pelo TCU. No voto condutor do Acórdão em comento, a Ministra Ana Arraes acentuou que a Emenda Constitucional nº 47, de 2005 *proporcionou aos servidores aposentados com base em seu art. 3º a paridade tanto na aposentadoria quanto nas pensões futuramente concedidas, vantagem não conferida aos aposentados e pensionistas enquadrados nas demais regras constitucionais*. A despeito de reconhecer o avanço proporcionado pela Emenda Constitucional nº 70, de 2012, a Ministra enfatizou sua preocupação quanto à “distorção” criada pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005, salientando, no entanto, *não competir ao TCU, por qualquer meio, buscar contorná-la, dada a ausência de função legislativa desta Corte*.

Cumprе registrar a existência de iniciativas em curso, no Congresso Nacional, para corrigir as aludidas distorções. A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 77B, de 2003, aprovada pelo Senado Federal em 2005, *disciplina a fixação do limite remuneratório para os agentes públicos dos Poderes Legislativo e Executivo dos Estados e do Distrito Federal, determina a aplicação do disposto no art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, às pensões derivadas dos proventos de aposentadoria dos servidores públicos que se aposentarem na forma do caput do art. 6º da mesma Emenda, e disciplina a forma de contribuição dos servidores portadores de doença incapacitante para*

*o custeio da Previdência Social.* Atualmente, a PEC tramita na Câmara dos Deputados sob o nº 441, de 2005.

Outra proposição é a PEC nº 36, de 2008, da qual somos o primeiro signatário, a qual *estende o direito à paridade às pensões que se derivarem dos proventos dos servidores já aposentados ou com direito à aposentadoria quando da edição da Emenda Constitucional nº 41, de 2003.* Tendo recebido parecer favorável na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), essa PEC aguarda a inclusão na Ordem do Dia do Plenário.

De tudo o que foi dito, podemos concluir que não existem providências a serem adotadas, no âmbito desta Comissão, com respeito à matéria versada no Acórdão nº 2.553/2013, do Plenário do TCU. As mudanças normativas pretendidas pelas PECs nº 441, de 2005, e nº 36, de 2008, estão na dependência de deliberações da Câmara dos Deputados e do Plenário do Senado Federal.

### **III – VOTO**

À luz do exposto, opinamos pelo conhecimento e arquivamento do Aviso nº 68, de 2013, do Tribunal de Contas da União, juntamente com os documentos que o acompanham.

Sala da Comissão, 4 de dezembro de 2013

Senador WALDEMIR MOKA, Presidente

Senador MOZARILDO CAVALCANTI, Relator “Ad hoc”



**SENADO FEDERAL**  
**Comissão de Assuntos Sociais - CAS**  
**AVISO Nº 68, de 2013**

ASSINAM O PARECER, NA 64ª REUNIÃO, DE 04/12/2013, OS(AS) SENHORES(AS) SENADORES(AS)

**PRESIDENTE:** Senador Waldemir Moka  
**RELATOR:** Senador Mozarildo Cavalcanti - Relator "Ad hoc"

<b>Bloco de Apoio ao Governo(PSOL, PT, PDT, PSB, PCdoB)</b>	
Paulo Paim (PT)	1. Eduardo Suplicy (PT)
Angela Portela (PT)	2. Marta Suplicy (PT)
Humberto Costa (PT)	3. José Pimentel (PT)
Wellington Dias (PT)	4. Ana Rita (PT)
João Durval (PDT)	5. Lindbergh Farias (PT)
Rodrigo Rollemberg (PSB)	6. Cristovam Buarque (PDT)
Vanessa Grazziotin (PCdoB)	7. Lídice da Mata (PSB)
<b>Bloco Parlamentar da Maioria(PV, PSD, PMDB, PP)</b>	
Waldemir Moka (PMDB)	1. Sérgio Souza (PMDB)
Roberto Requião (PMDB)	2. VAGO
Casildo Maldaner (PMDB)	3. Eduardo Braga (PMDB)
Vital do Rêgo (PMDB)	4. Eunício Oliveira (PMDB)
João Alberto Souza (PMDB)	5. Romero Jucá (PMDB)
Ana Amélia (PP)	6. Benedito de Lira (PP)
Paulo Davim (PV)	7. Sérgio Petecão (PSD)
<b>Bloco Parlamentar Minoria(PSDB, DEM)</b>	
Cícero Lucena (PSDB)	1. Aécio Neves (PSDB)
Lúcia Vânia (PSDB)	2. Cyro Miranda (PSDB)
José Agripino (DEM)	3. Paulo Bauer (PSDB)
Oswaldo Sobrinho (PTB)	4. Maria do Carmo Alves (DEM)
<b>Bloco Parlamentar União e Força(PTB, PRB, PSC, PR)</b>	
Mozarildo Cavalcanti (PTB) <i>Relator "Ad hoc"</i>	1. Armando Monteiro (PTB)
Eduardo Amorim (PSC)	2. João Vicente Claudino (PTB)
João Ribeiro (PR)	3. VAGO