



PARECER SEI Nº 12/2026/MPS

EMENTA: INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA TCU: TC Nº 006.364/2025-0. DIREITO ADQUIRIDO A BENEFÍCIOS NO RPPS. CÁLCULO DOS PROVENTOS PELA MÉDIA DAS BASES DE CONTRIBUIÇÃO E LIMITE NO VALOR DOS BENEFÍCIOS. INADEQUAÇÃO DA PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

1. Art. 11 do Anexo I da Portaria MTP nº 1467, de 2022. Previsão normativa de que, no cálculo dos proventos de aposentadoria pela média aritmética prevista no art. 1º da Lei nº 10.887, de 2004, nas regras anteriores à EC nº 103, de 2019, não será contado o tempo de contribuição posterior à essa Emenda para os servidores da União, nem o posterior à vigência das alterações na legislação dos RPPS dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
2. Competência constitucional do Ministério da Previdência Social para regulamentação das normas gerais dos RPPS. Constitucionalidade e adequação das normas infralegais reconhecidas pela jurisprudência do STF. Confiança legítima dos entes federativos.
3. Aplicabilidade do Tema nº 70-RG/STF (RE 575.089/RG). Vedação à combinação indevida de regimes jurídicos previdenciários e de critérios incompatíveis no exercício do direito adquirido. Preservação da isonomia entre segurados, da equidade intergeracional e da coerência e sustentabilidade do sistema previdenciário.
4. Atualização das bases de contribuição prevista no § 1º do art. 1º da Lei nº 10.887, de 2004, até a data da concessão do benefício. Limitação do valor inicial dos proventos à remuneração ou subsídio do cargo efetivo no momento da concessão, inclusive nos casos de exercício de direito adquirido.

Processo SEI nº 00688.000145/2026-76

I - RELATÓRIO

1. O Gabinete da Secretaria de Regime Próprio e Complementar (SRPC) encaminhou os autos a este Departamento dos Regimes Próprios de Previdência Social para análise e manifestação quanto à consulta feita pela Subconsultoria-Geral da União de Representação Extrajudicial à Consultoria Jurídica junto a este Ministério na COTA Nº 00033/2026/SUB-EX/CGU/AGU (SEI 57199986). Foi perguntado se há interesse de atuação por parte do Ministério da Previdência Social no tema do Processo 006.364/2025-0, do Tribunal de Contas da União (TCU). Caso positiva a resposta, devem ser encaminhadas subsídios com

urgência em razão da possibilidade de que o processo seja incluído em pauta do dia 28 próximo. O questionamento foi reencaminhado à SRPC pela CONJUR/MPS pela COTA Nº 00142/2026/CONJUR-MPS/CGU/AGU (SEI 57204165).

2. Trata-se do incidente de uniformização de jurisprudência instaurado pelo TCU nos autos do TC 006.364/2025-0 (Acórdão 1.713/2025-TCU-Plenário), sob o argumento de pacificar entendimentos divergentes da Corte a respeito de cálculo de benefícios concedidos com fundamento no direito adquirido pelo servidor antes da Emenda Constitucional (EC) nº 103, de 2019. Está em discussão a possibilidade de cômputo dos valores percebidos após essa Emenda, para cálculo da média dos salários de contribuição, e a definição do valor de remuneração máximo a ser tomado como referência, no caso dos interessados “*aposentados com base nas disposições do art. 40, § 1º, inciso III, alínea “a”, da Constituição Federal de 1988, com redação dada pelas Emendas Constitucionais 20/1998 e 41/2003, que exigem o cálculo dos proventos pela média das remunerações, nos termos do art. 1º da Lei 10.887/2004*”.

3. Esta é a proposta de encaminhamento no exame da Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal - AudPessoal:

Ante todo o exposto, com fulcro no art. 91 do Regimento Interno do TCU, encaminhem-se os autos à autoridade superior, para, em sede de incidente de uniformização de jurisprudência, propor que seja adotado o seguinte entendimento, referente aos interessados com direito adquirido anteriormente à EC 103/2019, aposentados com base nas disposições do art. 40, §1º, inciso III, alínea “a”, da Constituição Federal de 1988, com redação dada pelas Emendas Constitucionais 20/1998 e 41/2003:

32.1. devem ser computados, para fins de cálculo da média dos salários de contribuição, os valores percebidos após a EC 103/2019, com fundamento na regra de transição prevista no art. 3º, § 1º, da EC 103/2019, observando-se o disposto no art. 1º da Lei 10.887/2004, o qual prescreve que o cálculo dos proventos de aposentadoria será realizado com base na média aritmética simples das maiores remunerações, correspondentes a 80% de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994, ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência, sem exclusão de parcelas de contribuição posteriores a 11/2019, caso elas figurem entre as 80% maiores;

32.2. o valor de remuneração máximo a ser tomado como referência será aquele do cargo efetivo do servidor em que se deu a aposentadoria, por ocasião de sua concessão (Lei 10.887/2004, art. 1º, § 5º).

33. Propõe-se, por fim:

33.1 informar o Ministério da Fazenda e o Ministério da Previdência Social sobre o acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamenta, com o objetivo de subsidiar eventual alteração nas normas infralegais que disciplinam o tema;

33.2. retornar os autos à AudPessoal para que esta Unidade Técnica, com base no acórdão proferido de uniformização de jurisprudência, revise a instrução do caso concreto tratado nos presentes autos, bem como ajuste as instruções de mérito de situações semelhantes pendentes de análise.

4. Sobre o item 33.1 da proposta, observa-se, da leitura do documento da Unidade de Auditoria em Pessoal do TCU (AudPessoal) (SEI 57199853), menção à norma vigente deste Ministério: a Portaria MTP nº 1467, de 2 de junho de 2022, que disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em cumprimento à Lei 9.717, de 1998, aos arts. 1º e 2º da Lei nº 10.887, de 2004 e à Emenda Constitucional (EC) nº 103, de 2019. Foi citada também a Portaria SEDGG/ME 10.360, de 6/12/2022.

5. A unidade técnica do TCU concluiu que essas normas infralegais não podem ser aplicadas ao caso concreto e àqueles que sejam semelhantes, “*considerando que, ao nosso sentir, deixaram de considerar o alcance integral da regulamentação prescrita na EC 103/2019*”. Na fundamentação, tentou-se demonstrar que a decisão do STF no RE 575.089/RS - Tema 70 da Repercussão Geral da Corte não seria hábil a fundamentar o entendimento das Portarias Ministeriais, pois o “caso concreto” seria diferente do que se examina no TCU. Estão resumidos a seguir, os fundamentos para a mudança proposta, que serão objeto de análise para mostrar sua improcedência:

a) A expressão que consta no art. 1º da Lei nº 10.887, de 2004, que determina emprego na

média de "80% de todo o período aquisitivo", deve passar a ser entendida pelo Tribunal para atingir todo o tempo de contribuição, inclusive o vertido depois da EC nº 103, de 2019;

b) Não se pode desconsiderar as contribuições do servidor vertidas após a publicação da EC 103/2019, para efeito de cálculo dos proventos de aposentadoria, pois "não há óbice para que as contribuições sigam sendo contabilizadas, mesmo após a publicação da mencionada emenda constitucional";

c) O art. 3º EC 103, de 2019, garantiu a ultratividade da Lei nº 10.887, de 2004, ao prever que os proventos futuros seriam calculados e reajustados de acordo com a legislação em vigor à época em que foram cumpridos os requisitos, o que significa que *"ela segue tendo validade para aqueles servidores que preencherem os requisitos então exigidos"*;

d) A Lei nº 10.887, de 2004, *pretendia que todas as remunerações fossem consideradas até o momento da aposentadoria*. A discussão só existe porque sobreveio um novo regime previdenciário que revogou o art. 2º da EC 103, de 2019, e porque essa Emenda, foi *silente*, sobre o término final do cômputo da média. Por isso, *"essa aplicabilidade deveria ser a mais ampla possível"*;

e) A tese aprovada pelo STF no RE 575.089/RS (Tema 70) não poderia ser aplicada aos autos, pois o *"caso concreto analisado pelo STF tratou de recurso extraordinário em que o recorrente havia adquirido, quando do advento da EC 20/1998, direito à aposentadoria proporcional, mas sob regime de trabalho exercido sob condições especiais, com acréscimo ficto de 40% sobre o tempo efetivamente trabalhado, conforme a legislação vigente à época, e pretendia converter em integral a aposentadoria, uma vez computado o tempo trabalhado após a publicação da mencionada emenda*. Esse seria um motivo de distinção essencial entre a decisão do STF e a hipótese que está em exame pelo TCU;

f) A divergência em discussão não está no cômputo de tempo de contribuição posterior ao novo regime previdenciário e sim na *sistemática correta para o cálculo do benefício, a partir da expressa autorização de uma regra de transição, e somente para o caso de ter o servidor preenchido os requisitos até o advento do novo regime*.

6. Concluiu que a Portaria MTP 1.467 e a Portaria SEDGG/ME 10.360, ambas de 2022, não podem ser aplicadas ao caso concreto e àqueles que sejam semelhantes, pois deixou "de considerar o alcance integral da regulamentação prescrita na EC 103/2019"; *"tanto a Portaria MTP 1.467/2022 como a Portaria SEDGG/ME 10.360/2022 exorbitaram da função regulamentadora, ao interpretarem de forma equivocada a aplicabilidade do art. 3º da EC 103/2019. Caso o entendimento aqui declinado prospere, espera-se que o Poder Executivo Federal adequue seus termos"*.

7. O objetivo então é que, mesmo em caso de direito adquirido, o cálculo da média siga a disciplina do art. 1º da Lei nº 10.887, de 2004 e englobe as contribuições efetuadas até a data da aposentadoria, ainda que ocorrida após novembro de 2019, por força da ultratividade da lei revogada.

8. É o que importa relatar para possibilitar a análise.

II - ANÁLISE

9. Da leitura, observa-se que, na prática, a proposta não é de uniformização propriamente dita, pois, até o momento, houve apenas um julgamento isolado contrário à regra que a Administração e o próprio TCU vinha adotando: o Acórdão 4.405/2025-2ª Câmara (22/7/2025). Então, trata-se, na verdade, de uma proposta de mudança da jurisprudência da Corte de Contas, antecipando uma divergência que poderia ou não ocorrer em novos julgamentos.

10. Do relato, verifica-se que foi questionada a validade de uma norma do MPS, editada com fundamento legal, conforme será esclarecido neste Parecer e que se aplica a todos os entes federativos que possuem RPPS para seus servidores. A decisão a ser adotada pelo TCU vai repercutir também nos RPPS dos Estados, Distrito Federal e Municípios, principalmente os que realizaram a reforma decorrente da EC nº 103, de 2019, gerando efeitos danosos a todos os regimes por um entendimento que este Ministério considera equivocado conforme será esclarecido neste Parecer. Além de questionar a competência deste Ministério, foi

proposto outro entendimento diametralmente oposto que vai gerar ônus expressivo a todos os RPPS existentes, tanto na concessão de novos benefícios com valor superior, quanto na revisão de benefícios já concedidos. Por isso, já é possível afirmar que há interesse do Ministério da Previdência Social na matéria.

11. No entanto, parece conveniente que, antes de adentrar nos esclarecimentos quanto a esse tema, seja registrada a competência do Ministério da Previdência Social para o detalhamento das regras aplicáveis aos RPPS e a emissão de orientações para a correta aplicação das normas gerais e sua validação pela jurisprudência e entendimento de outros órgãos da Administração.

II.1 - Competências do Ministério da Previdência Social quanto aos Regimes Próprios de Previdência Social

12. A Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, recepcionada como lei complementar pelo art. 9º da EC nº 103, de 2019, dispõe sobre as regras gerais para a organização e o funcionamento dos RPPS dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. O art. 9º dessa lei trata das competências da União quanto a todos os RPPS, inclusive para o estabelecimento e a publicação de parâmetros, diretrizes e critérios para sua organização e funcionamento, relativos a custeio, benefícios, atuária, contabilidade, aplicação e utilização de recursos, para preservação do caráter contributivo e solidário e do equilíbrio financeiro e atuarial.

13. Pode-se observar que o *caput* do art. 9º, transcrito abaixo, atribuiu diretamente competência a este Ministério para normatizar, supervisionar e fiscalizar os RPPS quanto aos RPPS. Essa é a redação vigente:

Art. 9º Compete à União, por intermédio da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, em relação aos regimes próprios de previdência social e aos seus fundos previdenciários:

I - a orientação, a supervisão, a fiscalização e o acompanhamento;

II - o estabelecimento e a publicação de parâmetros, diretrizes e critérios de responsabilidade previdenciária na sua instituição, organização e funcionamento, relativos a custeio, benefícios, atuária, contabilidade, aplicação e utilização de recursos e constituição e manutenção dos fundos previdenciários, para preservação do caráter contributivo e solidário e do equilíbrio financeiro e atuarial;

III - a apuração de infrações, por servidor credenciado, e a aplicação de penalidades, por órgão próprio, nos casos previstos no art. 8º desta Lei;

IV - a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), que atestará, para os fins do disposto no art. 7º desta Lei, o cumprimento, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, dos critérios e exigências aplicáveis aos regimes próprios de previdência social e aos seus fundos previdenciários.

Parágrafo único. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios encaminharão à Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, na forma, na periodicidade e nos critérios por ela definidos, dados e informações sobre o regime próprio de previdência social e seus segurados. (*Redação do art. 9º dada pela Lei nº 13.846, de 2019*)

14. A constitucionalidade da competência deste Ministério e a adequação das normas emitidas para disciplinar os dispositivos legais foram confirmadas no decorrer do tempo por diversos órgãos da administração pública e tribunais. A principal norma em vigor é a Portaria MTP nº 1.467, de 2022. Antes dela, a Portaria MPS nº 402, de 2008, a Orientação Normativa SPPS nº 02, de 2009, e outras estabeleceram normas a serem seguidas pelos entes federativos. Citam-se, como exemplo, as decisões e manifestações a seguir:

14.1. D o Supremo Tribunal Federal (STF) no Mandado de Segurança - MS 25871, trecho de acórdão a seguir:

STF - MS 25871, Julgamento em 11/02/2008:

EMENTA: 1. MANDADO DE SEGURANÇA. Legitimidade. Passiva. Tribunal de Contas da União - TCU. Caracterização. Servidor público aposentado desse órgão. Proventos. Pedido de ordem para reajuste e pagamento. Verba devida pelo Tribunal a que está vinculado o funcionário aposentado. Efeito jurídico eventual de sentença favorável que recai sobre o TCU. Aplicação do art. 185, § 1º, da Lei Federal nº 8.112/90. Preliminar repelida. O Tribunal de

Contas da União é parte passiva legítima em mandado de segurança para obtenção de reajuste de proventos de servidor seu que se aposentou.

2. SERVIDOR PÚBLICO. Funcionário aposentado. Proventos. Reajuste ou reajustamento anual. Exercício de 2005. Índice. Falta de definição pelo TCU. Adoção do índice aplicado aos benefícios do RGPS. Direito líquido e certo ao reajuste. MS concedido para assegurá-lo. **Aplicação do art. 40, § 8º, da CF, cc. art. 9º da Lei nº 9.717/98, e art. 65, § único, da Orientação Normativa nº 3 de 2004, do Ministério da Previdência Social.** Inteligência do art. 15 da Lei nº 10.887/2004. Servidor aposentado do Tribunal de Contas da União tem direito líquido e certo a reajuste dos proventos na ordem de 5,405%, no exercício de 2005.

[...]

O art. 9º da Lei federal nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, que dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, estatui:

‘Art. 9º. Compete à União, por intermédio do Ministério da Previdência e Assistência Social: I – a orientação, supervisão e o acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos e dos militares da União, dos Estados do Distrito Federal e dos Municípios, e dos Fundos a que se refere o art. 6º, para o fiel cumprimento dos dispositivos desta Lei’.

Vê-se, pois, que **tal norma delegou competência ao Ministério da Previdência Social, para o estabelecimento de regras gerais atinentes ao regime previdenciário**, sem nenhuma ofensa ao § 8º do art. 40 da Constituição da República, que alude apenas a critérios legais de reajustamento, e não, à competência para fixação de índices e, muito menos, ao art. 61, § 1º, ‘c’, que em nada se entende com reajuste de proventos.

[...]

Autorizado pela Lei nº 9.717/98 e sem nenhuma contradição com a Lei nº 10.887/2004, o Ministério da Previdência Social editou a Orientação Normativa nº 3, de 13 de agosto de 2004, que tratou de preencher tal lacuna [...] (grifamos)

14.2. Da Consultoria Geral da União, no PARECER nº 071/2013/DECOR/CGU/AGU (Processo nº 00688.000334/2013-24), aprovado pelo Consultor-Geral da União em 25/10/2013, que dirimiu divergência entre a SEGEP/MP e esta Secretaria sobre cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores:

“[...] 25. Pelos critérios da especialidade, pode-se afirmar, assim, que o órgão que detém competência para normatizar, **com primazia**, temas referentes à aposentadoria dos servidores públicos, onde se inclui o disciplinamento das formas de cálculo de proventos proporcionais, é o Ministério da Previdência Social, por meio de sua Secretaria de Políticas de Previdência Social.

26. Um ponto que está a merecer consideração, ainda, é que os entes federados seguem, nos termos do art. 9º da Lei nº 9.717/98, as orientações e diretrizes traçadas pelo Ministério da Previdência Social nos assuntos referentes à aposentadoria dos servidores públicos.

27. Assim, eventual descon sideração das orientações traçadas pelo Ministério da Previdência Social poderia acarretar prejuízos incomensuráveis de âmbito não só federal, mas também a nível nacional.

[...]

31. Isso posto, opina-se que as disposições da Orientação Normativa MPS/SPS nº 2/2009 devem prevalecer em relação àquelas da Orientação Normativa MPOG/SRH nº 8/2010, em relação às aposentadorias deferidas com proventos proporcionais, uma vez que o Ministério da Previdência Social, nos termos do art. 9º da Lei nº 9.717/98, detém a primazia na **formulação** de diretrizes, **orientações normativas**, coordenação, supervisão, controle e fiscalização de **assuntos concernentes à aposentadoria dos servidores públicos**” . (grifos do original)

15. D a Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Previdência Social, no Parecer Nº 16/2013/CONJUR-MPS/CGU/AGU, aprovado pela PORTARIA MPS Nº 264, de 28/05/2013, publicada no Diário Oficial da União de 29/05/2013:

[...]21. Sem embargo, explica-se que o entendimento da AGU vincula apenas os órgãos jurídicos federais, não obrigando os setores técnicos, como a Secretaria de Políticas de Previdência Social desta Pasta, inclusive quanto ao exercício das competências do art. 9º da Lei nº 9.717/98.

22. O entendimento da AGU ora referenciado apenas teria o condão de vincular a Administração Federal, incluída a Área Técnica desta Pasta, acaso tivesse sido aprovado pelo

Presidente da República e publicado no Diário Oficial da União com o respectivo despacho, nos termos do art. 40, § 1º, da LC nº 73/93, o que não aconteceu nesta hipótese.

[...]

III - CONCLUSÃO:

[...]

e) nada obstante, o exercício dessa competência legislativa pelos entes federativos deve observância às demais regras gerais existentes em matéria de RPPS, notadamente, notadamente [sic] os dispositivos da CF/88 e suas EC's, a Lei nº 9.717/98, a Lei nº 10.887/04, bem como o PARECER Nº 28/2010/CGNAL/DRPSP/ SPPS/MPS, de 14.07.2010, e as demais orientações emanadas pelo Ministério da Previdência Social no uso da competência do art. 9º da Lei nº 9.717/98 especialmente, a de orientar, supervisionar e o acompanhar os RPPS; e ainda o primado do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS.

15.1. D a **Procuradoria Geral da República** no PARECER ARESV/PGR 858235/2022, de 29/11/2022, no RE 1.372.723 (Tema 1224):

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. SEGURIDADE SOCIAL. PREVIDENCIÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 1224. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RPPS). SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL. PROVENTOS E PENSÕES SEM GARANTIA DE PARIDADE. PRINCÍPIO DA IRREDUTIBILIDADE DE BENEFÍCIOS. APLICAÇÃO. REAJUSTE PERIÓDICO. ART. 194, PARÁGRAFO ÚNICO C/C ART. 40, § 8º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ÍNDICE APLICÁVEL DE 2004 A 2007. PREVISÃO NA LEI REGULAMENTADORA (LEI 10.887/2004). AUSÊNCIA. LACUNA SUPRIDA POR ORIENTAÇÕES NORMATIVAS. MESMO ÍNDICE DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RGPS). POSSIBILIDADE. DELEGAÇÃO. ART. 9º, I, DA LEI 9.717/1998. JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. REAFIRMAÇÃO. DESPROVIMENTO DO RECURSO. FIXAÇÃO DE TESE.

[...]

4. O art. 65, parágrafo único, da Orientação Normativa MPS/SPS 03/2004 e o art. 73, parágrafo único, da Orientação Normativa MPS/SPS 01/2007 foram legalmente editados por delegação da Lei 9.717/1998 e efetivaram o princípio da irredutibilidade dos benefícios. (grifamos)

15.2. Do **Supremo Tribunal Federal (STF)** no RE 1.372.723 - Tema 1.224, rel. min. Dias Toffoli, com mérito julgado em 2/10/2023:

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA Nº 1.224. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. Reajuste de proventos dos servidores públicos federais inativos e de pensionistas. Benefício concedido no período anterior à Lei nº 11.784/08. Índices aplicáveis ao RGPS. Orientação normativa do Ministério da Previdência Social autorizada pela Lei nº 9.717/98. Precedentes.

1. É aplicável aos servidores públicos federais inativos e a seus pensionistas o índice do Regime Geral da Previdência Social no período que antecedeu a regulamentação da Lei nº 11.784/08, conforme previsão nas Orientações Normativas nºs 3/04 e 01/07 do Ministério da Previdência Social, expedidas por autorização da Lei nº 9.717/98. Precedentes.

2. Recurso extraordinário ao qual se nega provimento.

3. Tese fixada para o Tema nº 1.224: “É constitucional o reajuste de proventos e pensões concedidos a servidores públicos federais e seus dependentes não beneficiados pela garantia de paridade de revisão pelo mesmo índice de reajuste do regime geral de previdência social (RGPS), previsto em normativo do Ministério da Previdência Social, no período anterior à Lei 11.784/2008. (grifamos)

15.3. D o **Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**, em Recurso ordinário no TC-015763.989.24-1 (ref. TC-013960.989.23-4), julgado em 24/10/2024- Assunto: Aposentadoria concedida pelo Instituto de Previdência Social dos Servidores Municipais de Valinhos – VALIPREV, no exercício de 2022:

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO. ATO DE APOSENTADORIA. MIGRAÇÃO DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA PARA O PRÓPRIO. CONCESSÃO DOS BENEFÍCIOS DE INTEGRALIDADE E PARIDADE DE PROVENTOS. INCIDÊNCIA DAS REGRAS DE TRANSIÇÃO DAS ECs Nsº 41/2003 E 47/2005. RESPOSTA FAVORÁVEL DO MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL AOS ANSEIOS DO RPPS. VINCULAÇÃO

LEGAL ÀS NORMAS E ORIENTAÇÕES DO ÓRGÃO FEDERAL. PROVENTOS REGULARES. APELO PROVIDO.

[...]

3.4 Assim, não vislumbro, por ora, motivos para contrariar o procedimento adotado pelo VALIPREV, que tem total amparo em orientações de órgão federal ao qual está vinculado por lei, inclusive submissão fiscalizatória, nos termos estabelecidos pelo § 22 do artigo 40 da Constituição da República, com a redação da EC nº 103/2019.

3.5 Diante do exposto, e em consonância com as manifestações do MPC e SDG, voto pelo provimento do Recurso Ordinário em exame, para o fim de julgar regular o Ato de Aposentadoria em apreço e, via de consequência, determinar o seu correspondente registro. Sala das Sessões, 15 de outubro de 2024. (grifamos)

16. Por último, e ainda mais importante, cabe citar a decisão do Plenário do STF no RE 1007271, representativo da controvérsia no Tema 968 da Repercussão Geral da Corte: Competência legislativa da União para dispor sobre normas gerais em matéria previdenciária no que diz respeito ao descumprimento da Lei 9.717/1998 e do Decreto 3.788/2001 pelos demais entes federados. Abaixo, a ementa e trecho do acórdão:

16/12/2024 STF - PLENÁRIO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.007.271 PERNAMBUCO

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E PREVIDENCIÁRIO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TEMA Nº 968 DA REPERCUSSÃO GERAL. DESCUMPRIMENTO DE NORMAS GERAIS DE ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. MEDIDAS SANCIONATÓRIAS. CERTIFICADO DE REGULARIDADE PREVIDENCIÁRIA - CRP. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE DA UNIÃO. ART. 24, XII E § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PROVIMENTO.

I. CASO EM EXAME

1. Trata-se de recurso extraordinário, com repercussão geral (Tema nº 968), contra decisão pela qual se afasta a exigência do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP, determinando-se à União que se abstenha de aplicar sanção pelo descumprimento das normas gerais de organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social.

II. QUESTÃO JURÍDICA EM DISCUSSÃO

2. Saber se a previsão de sanções pelo descumprimento dos critérios e exigências aplicáveis aos regimes próprios de previdência social extrapola os limites da competência da União para estabelecer normas gerais nessa matéria.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. A União tem competência constitucional para editar normas gerais em matéria previdenciária (art. 24, XII, § 1º), bem como para fiscalizar os regimes próprios de previdência social (art. 40, § 22, III).

4. Em matéria de previdência social dos servidores públicos, o texto constitucional investe a União no relevante papel de fiscalização, incumbência que se mostra inviável de ser realizada a contento sem que lhe sejam assegurados instrumentos legais e efetivos de controle.

5. Normas gerais editadas pelo ente central que consubstanciam meios alinhados ao dever constitucional de responsabilidade fiscal, sem a qual não existe responsabilidade social, inclusive na dimensão intergeracional.

[...]

32. Por fim, uma vez reconhecida a constitucionalidade da fiscalização exercida pelo ente central sobre os regimes próprios de previdência social, inclusive por meio da aplicação das restrições previstas no art. 7º da Lei nº 9.717/1998, caberá à União dar tratamento à situação dos entes subnacionais que, amparados em decisões judiciais, deixaram de observar os critérios e exigências aplicáveis, ao longo dos últimos anos. Assim, **recomenda-se ao Poder Executivo Federal, por meio do Ministério da Previdência Social**, a apresentação aos entes federados de plano para regularização dos seus regimes próprios de previdência, com participação do Conselho Nacional dos Regimes Próprios de Previdência Social - CNRPPS. (grifamos)

17. Está demonstrado que este Ministério é amplamente reconhecido como órgão competente para detalhar e esclarecer as regras aplicáveis aos RPPS e a emissão de orientações para a correta aplicação das normas gerais a serem seguidas pelos RPPS de todos os entes federativos.

18. Passa-se a fundamentar e confirmar o entendimento desta SRPC do Ministério da Previdência Social a respeito do tema de que tratam os autos.

II.2 - Regras para concessão de aposentadoria com fundamento no direito adquirido pelo servidor

19. O seguinte dispositivo da EC nº 103, de 2019, afirmou o direito adquirido às regras anteriores, pelo servidor que cumpriu os requisitos para seu exercício:

Art. 3º A concessão de aposentadoria ao servidor público federal vinculado a regime próprio de previdência social e ao segurado do Regime Geral de Previdência Social e de pensão por morte aos respectivos dependentes 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 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.

20. No Anexo I da Portaria MTP nº 1.467, de 2022, estão sistematizadas as normas relativas aos benefícios concedidos pelo regime próprio da União e os dos demais entes federativos que adotarem as mesmas regras estabelecidas para os servidores federais pela EC nº 103, de 2019. O art. 11 desse Anexo registra o entendimento do Ministério da Previdência Social sobre as regras de cálculo aplicáveis aos benefícios dos servidores que possuíam direito adquirido antes da data de entrada em vigor da EC nº 103, de 2019, para os servidores da União, ou da data da reforma na legislação do RPPS dos demais entes.

21. Confira-se o inteiro teor do art. 11, com destaque para o § 4º, que trata do tema dos autos do TC 006.364/2025-0:

Anexo I da Portaria MTP nº 1.467, de 2022 2:

Art. 11. Aos segurados dos RPPS, é assegurada a concessão de aposentadoria e de pensão por morte a seus dependentes, a qualquer tempo, observados os critérios da legislação vigente na data em que foram atendidos os requisitos para a sua concessão, desde que tenham ingressado no cargo efetivo no respectivo ente e cumpridos os requisitos para obtenção desses benefícios até:

I - a data de entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 103, de 2019, para os servidores da União; ou

II - a data de entrada em vigor das alterações na legislação do RPPS dos servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, promovidas após a publicação dessa Emenda.

§ 1º A superveniência de incapacidade permanente para o trabalho ou o fato de o segurado ter atingido a idade para a aposentadoria compulsória não alteram o seu direito de opção pelo exercício do direito adquirido à aposentadoria voluntária nos termos do caput.

§ 2º O valor dos proventos de aposentadoria voluntária que seria devido ao segurado conforme o caput servirá de base para o cálculo da pensão por morte aos dependentes, no caso de o óbito sobrevir à aquisição do direito, mesmo que não tenha havido seu exercício.

§ 3º Os proventos de aposentadoria devidos ao segurado 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.

§ 4º No cálculo do benefício concedido conforme o caput:

I - será utilizada a remuneração do servidor no momento da concessão da aposentadoria se aplicável a regra da integralidade da remuneração ou do subsídio do segurado no cargo efetivo;
e
II - não será contado o tempo de contribuição posterior à data de entrada em vigor da EC nº 103, de 2019, para os servidores da União, nem o posterior à data de entrada em vigor das alterações na legislação do RPPS dos servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, se aplicável a regra da média aritmética simples a que se refere o art. 1º da Lei nº 10.887, de 2004, para o cálculo dos proventos de aposentadoria, aplicando-se a atualização de que trata o § 1º desse artigo até a data da concessão. (redação dada pela Portaria MTP nº 3.803, de 16/11/2022) (grifamos)

22. Do § 4º do art. 11, podem ser extraídas as seguintes regras:

- a) Caso o benefício com direito adquirido seja concedido por uma regra que assegure a integralidade da remuneração ou do subsídio do segurado no cargo efetivo, o benefício corresponderá à remuneração do servidor no momento da concessão do benefício;
- b) Se aplicável a regra da média aritmética simples disciplinada pelo art. 1º da Lei nº 10.887, de 2004, para o cálculo dos proventos de aposentadoria, não será contado o tempo de contribuição posterior à data de entrada em vigor da EC nº 103, de 2019, para os servidores da União, nem o posterior à data de entrada em vigor das alterações na legislação do RPPS dos servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- c) A atualização prevista no § 1º do art. 1º da Lei nº 10.887, de 2004, das bases de cálculo das contribuições do servidor até a EC nº 103, de 2019, deve ser feita até a data da concessão do benefício; e
- d) Considerando as alíneas *a* e *c*, acima, o limite do benefício calculado por média será a remuneração do servidor no cargo efetivo, ou o subsídio, vigente no momento da concessão do benefício.

23. A redação do § 4º do art. 11 do Anexo I visa deixar claro que o tempo será computado para efeito de cálculo pela média até a revogação da regra, ainda que o servidor tenha implementado os requisitos antes, visto que a norma então aplicável (art. 1º da Lei nº 10.887, de 2004) esteve vigente apenas até a nova reforma. De fato, esse dispositivo da Lei determinou que fosse computado todo o período contributivo, mas a aplicabilidade do tempo e das bases somente pode ocorrer enquanto vigente a regra. Não procede a afirmação da área técnica de que a EC 103, de 2019, foi silente a respeito do término final do cômputo. O que ocorreu foi que a regra deixou de se aplicar para os servidores federais desde essa Emenda. Por excesso de zelo e para dar mais segurança jurídica a exemplo das outras emendas, o art. 3º previu que está assegurado o direito até então adquirido, que já era garantia constitucional.

24. Na verdade, a proposta de encaminhamento é que não alcançou perfeitamente a previsão do § 2º do art. 3º da EC nº 103, de 2019, Segundo esse dispositivo, os proventos de aposentadoria devidos ao segurado que cumpriu os requisitos antes, **serão apurados de acordo com a legislação em vigor à época em que foram atendidos os requisitos nela estabelecidos para a concessão desses benefícios**. Ocorre que o tempo posterior (contagem e contribuição) se rege pela nova legislação: o art. 26 da EC nº 103, de 2019, que tratou do cálculo dos benefícios a partir de então por uma média diferenciada que leva em conta 100% de todo o período contributivo do segurado a partir de julho de 1994, sem exclusão de nenhuma competência.

25. A vedação de utilização do tempo de contribuição posterior à data da reforma para o cálculo da média dos proventos do servidor que pretender se valer das regras anteriores se embasa no entendimento de que a garantia do direito adquirido, embora permita a aplicação da regra revogada, não autoriza que o direito seja ampliado e mesclado, computando-se tempo e fatos posteriores à revogação. O art. 1º da Lei nº 10.887, de 2004, determina que seja considerado todo o período contributivo do servidor, mas, a partir da data que essa regra geral foi substituída por outra (do art. 26 da EC nº 103, de 2019), torna-se inviável sua aplicação. Significa que a expressão da Lei que assegura o cômputo de *toda o período contributivo* do servidor está limitado a todo o período contributivo até a vigência da EC nº 103, de 2019. Essa é a redação:

Art. 1º No cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores titulares de cargo efetivo de

qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, previsto no § 3º do art. 40 da Constituição Federal e no art. 2º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, será considerada a média aritmética simples das maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência.

§ 1º As remunerações consideradas no cálculo do valor inicial dos proventos terão os seus valores atualizados mês a mês de acordo com a variação integral do índice fixado para a atualização dos salários-de-contribuição considerados no cálculo dos benefícios do regime geral de previdência social.

§ 2º A base de cálculo dos proventos será a remuneração do servidor no cargo efetivo nas competências a partir de julho de 1994 em que não tenha havido contribuição para regime próprio.

§ 3º Os valores das remunerações a serem utilizadas no cálculo de que trata este artigo serão comprovados mediante documento fornecido pelos órgãos e entidades gestoras dos regimes de previdência aos quais o servidor esteve vinculado ou por outro documento público, na forma do regulamento.

§ 4º Para os fins deste artigo, as remunerações consideradas no cálculo da aposentadoria, atualizadas na forma do § 1º deste artigo, não poderão ser:

I - inferiores ao valor do salário-mínimo;

II - superiores ao limite máximo do salário-de-contribuição, quanto aos meses em que o servidor esteve vinculado ao regime geral de previdência social.

§ 5º Os proventos, calculados de acordo com o caput deste artigo, por ocasião de sua concessão, não poderão ser inferiores ao valor do salário-mínimo nem exceder a remuneração do respectivo servidor no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria.

26. Não se pode esquecer que, conforme a jurisprudência do STF, a contagem do tempo e suas consequências, como a inclusão em cálculo de benefício, somente pode ser regido por uma norma: a que esteve vigente durante o período. E o cômputo do tempo é um direito que é indissociável das contribuições correspondentes. A esse direito se aplica uma norma jurídica única. O tempo contributivo posterior à EC 103, é regido pelas regras do seu art. 26, que considera 100% de todo o período contributivo e não 80% das maiores bases de contribuição, conforme a previsão do art. 1º da Lei nº 10.887, de 2004, que deixou de ser aplicada para a União quanto ao tempo cumprido depois da reforma de 2019. Essa norma não foi expressamente revogada porque ainda se aplica aos servidores dos entes federativos que não instituíram outra regra de cálculo para seus servidores, conforme autoriza o § 3º do art. 40 da CF.

27. Conforme já mencionado, a parte final do inciso II do § 4º do art. 11 do Anexo I da Portaria orienta que os salários de contribuição relativos ao período cumprido até a EC nº 103, de 2019, devem ser atualizados mês a mês até a data da concessão. Essa previsão visa garantir a manutenção do valor real das bases contributivas e dos proventos futuros, em razão da garantia constitucional de atualização que foi assegurada aos benefícios dos RPPS a partir da Emenda nº 41, de 2004. Em consequência, o limite da remuneração do cargo efetivo a ser aplicado ao valor inicial dos proventos (§ 5º do art. 1º da Lei nº 10.887, de 2004) deve ser a remuneração ou subsídio do segurado no momento da concessão da aposentadoria. Entender que não se aplica a atualização das bases de contribuição depois da EC nº 103, de 2019, ou que o limite da remuneração do cargo efetivo a ser aplicado aos proventos seria o valor vigente na data da Emenda, significaria mitigação ao exercício do direito adquirido se esvaziaria depois de algum tempo. Caso o servidor tivesse se aposentado imediatamente depois da aquisição do direito ou da mudança do regime constitucional, seus proventos seriam atualizados mês a mês, como assegura o art. 15 da Lei nº 10.887, de 2004, a seguir:

Art. 15. Os proventos de aposentadoria e as pensões de que tratam os arts. 1º e 2º desta Lei serão reajustados, a partir de janeiro de 2008, na mesma data e índice em que se der o reajuste dos benefícios do regime geral de previdência social, ressalvados os beneficiados pela garantia de paridade de revisão de proventos de aposentadoria e pensões de acordo com a legislação vigente.

28. Verifica-se pois que a previsão da Portaria não deixou de avaliar corretamente, segundo as previsões constitucionais, a aplicação do direito assegurado. Ao contrário do que registrou a AudPessoal/TCU, a previsão do art. 11 do Anexo I da Portaria MTP nº 1267, de 2022, está em perfeita

consonância com a jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal (STF), que já foi incorporada por outros tribunais e pela Administração em geral conforme será esclarecido no tópico a seguir.

II.3 - Aplicabilidade do Tema 70 do STF (RE 575.089/RG) à hipótese dos autos

29. Inicialmente, o entendimento sobre a constitucionalidade da aplicação da regra vigente à época da implementação dos requisitos ainda que revogada e se mais favorável ao segurado foi pacificada na Corte conforme decisão abaixo no RE 266927. No caso, a aplicação do tempo e norma posterior seria prejudicial ao segurado. A 1ª. Turma entendeu que se aplica integralmente a lei anterior, conforme processo identificado abaixo:

RE 266927 - Primeira Turma Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO Julgamento: 20/06/2000
EMENTA: PREVIDENCIÁRIO. PROVENTOS DA APOSENTADORIA CALCULADOS COM BASE NA LEGISLAÇÃO VIGENTE AO TEMPO DA REUNIÃO DOS REQUISITOS QUE, TODAVIA, FORAM CUMPRIDOS SOB O REGIME DA LEI ANTERIOR, EM QUE O BENEFÍCIO TINHA POR BASE VINTE SALÁRIOS DE CONTRIBUIÇÃO EM VEZ DE DEZ. ALEGADA OFENSA AO PRINCÍPIO DO DIREITO ADQUIRIDO.
Hipótese a que também se revela aplicável – e até com maior razão, em face de decorrer o direito de contribuições pagas ao longo de toda a vida laboral – a Súmula 359, segundo a qual os proventos da inatividade se regulam pela lei vigente ao tempo em que reunidos os requisitos necessários à obtenção do benefício, não servindo de óbice à pretensão do segurado, obviamente, a circunstância de haver permanecido em atividade por mais alguns anos, nem o fato de a nova lei haver alterado o lapso de tempo de apuração dos salários de contribuição, se nada impede compreenda ele os vinte salários previstos na lei anterior.

30. O Ministro relator do RE 309.314 (min. Cezar Peluso, DJ 06.08.2004), decidiu no mesmo sentido:

RE 309314 Relator(a): Min. CEZAR PELUSO Julgamento: 09/06/2004
Decisão: 1. Trata-se de recurso extraordinário contra acórdão que entendeu que a legislação para o cálculo do benefício de aposentadoria deve ser a do tempo do requerimento, e não, a do momento da implementação das condições para o obter. No recurso extraordinário, o recorrente, com base no art. 102, III, "a", alega violação ao disposto no artigo 5º, XXXVI, da Constituição Federal de 1988.
2. Consistente o recurso. O acórdão impugnado está em aberta desconformidade com a jurisprudência assentada da Corte e bem refletida nesta ementa:
"PREVIDENCIÁRIO. PROVENTOS DA APOSENTADORIA CALCULADOS COM BASE NA LEGISLAÇÃO VIGENTE AO TEMPO DA REUNIÃO DOS REQUISITOS QUE, TODAVIA, FORAM CUMPRIDOS SOB O REGIME DA LEI ANTERIOR, EM QUE O BENEFÍCIO TINHA POR BASE VINTE SALÁRIOS DE CONTRIBUIÇÃO EM VEZ DE DEZ. ALEGADA OFENSA AO PRINCÍPIO DO DIREITO ADQUIRIDO. Hipótese a que também se revela aplicável - e até com maior razão, em face de decorrer o direito de contribuições pagas ao longo de toda a vida laboral - a Súmula 359, segundo a qual os proventos da inatividade se regulam pela lei vigente ao tempo em que reunidos os requisitos necessários à obtenção do benefício, não servindo de óbice à pretensão do segurado, obviamente, a circunstância de haver permanecido em atividade por mais alguns anos, nem o fato de a nova lei haver alterado o lapso de tempo de apuração dos salários de contribuição, se nada impede compreenda ele os vinte salários previstos na lei anterior" (RE nº 266.927, rel. Min. ILMAR GALVÃO, DJU de 10.11.2000.
No mesmo sentido, cf. RE nº 285.567, rel. Min. GILMAR MENDES; RE nº 297.393, rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, DJ 22.04.2004; RE nº 393.243, rel. Min. NELSON JOBIM, DJ de 24.10.2003; RE nº 359.170, rel. Min. CARLOS VELLOSO, DJ de 28.02.2003).
3. Ante o exposto, valendo-me do art. 557, § 1º-A, do CPC, com a redação dada pela Lei nº 9.756/98, conheço do recurso e dou-lhe provimento, para que se observe a legislação vigente ao tempo em que os autores reuniram os requisitos para aposentação, invertidos os ônus da sucumbência.

31. A jurisprudência do STF teve um marco relevante acerca da concessão e cálculo dos proventos quando o segurado esteve filiado sob a égide de regimes jurídicos distintos durante o período contributivo. A discussão sobre a possibilidade de conjugar o direito adquirido em determinada regra

revogada com a nova foi levada à apreciação do STF no RE 575.089 sob a sistemática de repercussão geral da Corte. Na discussão sobre admissibilidade, o Plenário da Corte reconheceu que as questões tratadas no extraordinário são de índole constitucional e possuem relevância além do interesse das partes, passando então o processo a ser representativo da controvérsia enunciada no **Tema 70**, com o seguinte título: **Possibilidade de conjugar vantagens de dois regimes previdenciários distintos para cálculo do benefício de aposentadoria**.

32. Confira-se trechos do acórdão de admissibilidade do RE no sistema de repercussão geral:

24/04/2008 TRIBUNAL PLENO REPERCUSSÃO GERAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO 575.089-2 RIO GRANDE DO SUL
EMENTA. CONSTITUCIONAL. PREVIDENCIÁRIO. PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS AO BENEFÍCIO DA APOSENTADORIA SOB A ÉGIDE DA LEI 8.212/91. DIREITO ADQUIRIDO. CONTAGEM DO TEMPO DE SERVIÇO ESPECIAL POSTERIOR À EC 20/98. LIMITAÇÃO. POSSIBILIDADE.

[...]

A controvérsia possui repercussão geral. O tema apresenta relevância econômica, social e jurídica de modo a justificar pronunciamento definitivo desta Corte. Entendo que o deslinde da matéria, qual seja, **definir se a limitação da contagem de tempo de serviço realizado sob condições especiais imposta pela Lei 9.876/99 ofende direito adquirido dos segurados que já reuniam os requisitos para a concessão do benefício anteriormente à EC 20/98**, porém só a reivindicaram na vigência das novas regras promovidas pela referida emenda, tem repercussão jurídica na medida em servirá de orientação para os diversos Tribunais do país instados a decidir sobre a matéria. A questão constitucional trazida aos autos, portanto, ultrapassa o interesse subjetivo das partes que atuam no presente feito.

33. Essa foi a descrição do Tema 70: Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos artigos 5º, XXXVI; 201, § 11; e 202, da Constituição Federal, e do art. 3º da Emenda Constitucional nº 20/98, o direito, ou não, à adoção, para cálculo do benefício da aposentadoria, dos critérios anteriores à vigência da Emenda Constitucional nº 20/98, computando-se tempo de serviço sob condições especiais posterior a ela.

34. O recorrente buscou a aplicação do art. 3º da EC nº 20, de 1998, que assegurou o direito adquirido à aposentadoria por tempo aos segurados que, até a data de sua publicação, tivessem cumprido os requisitos da legislação então em vigor, antes da reforma dessa Emenda, mas com a contagem de tempo de contribuição posterior a 16/12/1998. Procurou-se a reforma do acórdão de origem que teria restringido o valor a 76% do salário-benefício (correspondentes a 31 anos de contribuição), ferindo seu direito à aposentadoria integral e vulnerando o princípio da reciprocidade.

35. Embora a pretensão no caso concreto tenha sido a de obter uma aposentadoria integral quando o direito adquirido era de uma proporcional, a Corte tratou de uma questão teórica de direito previdenciário, relativa ao cálculo de benefícios de aposentadoria, que foi solucionada com a fixação da seguinte Tese (geral e abstrata) para o Tema 70: Na sistemática de cálculo dos benefícios previdenciários, não é lícito ao segurado conjugar as vantagens do novo sistema com aquelas aplicáveis ao anterior, porquanto inexistente direito adquirido a determinado regime jurídico.

36. Então, a tese se amolda perfeitamente à hipótese dos autos visto que trata da possibilidade, em tese, de cômputo de tempo posterior à determinada mudança de regime jurídico, ou seja, uma questão de direito e não de fato, que impede ao segurado se aproveitar do tempo posterior, ainda que seja para incluir na média, pois isso representaria majorar o valor do benefício com uma regra não mais vigente. Ressalte-se que, na sistemática de repercussão geral, o STF não examina casos concretos, como quis fazer crer a manifestação técnica. Se não houvesse questão constitucional relevante a ser avaliada, o RE não seria admitido pelo STF, porque já ingressou na nova sistemática instituída pela Lei nº 11.418, de 19 de dezembro de 2006.

37. A propósito, esse é também o entendimento do representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, proferido no Parecer sobre o incidente juntado ao autos (SEI 57199878).

38. Enfim, no julgamento de mérito do tema em caráter geral, o entendimento foi no sentido de que a garantia de direito adquirido não autoriza utilização da regra revogada, computando-se o tempo posterior à revogação. Pelos fundamentos, a impossibilidade de cômputo do tempo impede também a

utilização dos salários de contribuição correspondentes.

39. Transcreve-se abaixo a Ementa e trechos do acórdão que demonstram claramente o pressuposto da Corte, de forma diversa do que entendeu a unidade técnica do TCU, de que a matéria em debate no RE, *cinge-se a uma questão de direito, qual seja, a possibilidade, ou não, de poder o recorrente adotar, para o cálculo do benefício da aposentadoria, os critérios anteriores à vigência da EC 20/98, computando tempo de serviço posterior a ela. Não está em discussão a contagem do tempo de serviço em condições especiais, reconhecido em ambas as instâncias jurisdicionais, mesmo porque tal matéria é de natureza fática e implicaria o revolvimento do contexto probatório:*

EMENTA: RE 575.089 - Tema 70/RG:

INSS. APOSENTADORIA. CONTAGEM DE TEMPO. DIREITO ADQUIRIDO. ART. 3º DA EC 20/98. CONTAGEM DE TEMPO DE SERVIÇO POSTERIOR A 16.12.1998. POSSIBILIDADE. BENEFÍCIO CALCULADO EM CONFORMIDADE COM NORMAS VIGENTES ANTES DO ADVENTO DA REFERIDA EMENDA. INADMISSIBILIDADE. RE IMPROVIDO.

I - Embora tenha o recorrente direito adquirido à aposentadoria, nos termos do art. 3º da EC 20/98, não pode computar tempo de serviço posterior a ela, valendo-se das regras vigentes antes de sua edição.

II - Inexiste direito adquirido a determinado regime jurídico, razão pela qual não é lícito ao segurado conjugar as vantagens do novo sistema com aquelas aplicáveis ao anterior.

III - A superposição de vantagens caracteriza sistema híbrido, incompatível com a sistemática de cálculo dos benefícios previdenciários.

IV - Recurso extraordinário improvido.

(Rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 10-9-2008, P, DJE de 24-10-2008.)

[...]

A matéria em debate neste RE, portanto, cinge-se a uma questão de direito, qual seja, a possibilidade, ou não, de poder o recorrente adotar, para o cálculo do benefício da aposentadoria, os critérios anteriores à vigência da EC 20/98, computando tempo de serviço posterior a ela. Não está em discussão a contagem do tempo de serviço em condições especiais, reconhecido em ambas as instâncias jurisdicionais, mesmo porque tal matéria é de natureza fática e implicaria o revolvimento do contexto probatório, inviável nesta sede.

[...] ao dar parcial provimento à apelação do INSS, para afastar o hibridismo pretendido, ressaltou que a autarquia deveria calcular o benefício de maneira a conferir ao segurado, autor da ação, a maior vantagem possível considerado um dos regimes possíveis.

[...]

Com efeito, não se ignora que o direito adquirido pressupõe o preenchimento de todas as condições para a obtenção da aposentadoria, como, de fato, ocorreu na espécie. Ocorre que, em conformidade com o princípio *tempus regit actum*, o tempo de serviço ou de contribuição obtido depois do advento da EC 20/98 não se rege mais pela disciplina legal que vigorava anteriormente, passando a submeter-se à nova ordem por ela instaurada, mesmo porque, como esta Suprema Corte tem decidido de forma reiterada, inexistia direito adquirido a regime jurídico.

Assim, caso queira o segurado incorporar tempo de serviço posterior à EC 20/98 para aposentar-se, como o fez o recorrente, não pode valer-se da legislação anterior para calcular o benefício previdenciário, pois estaria burlando as restrições contidas nas novas regras. Ou seja, estaria criando um regime misto de aposentadoria, incompatível com a lógica do sistema. Em suma, se o segurado pretende agregar tempo posterior à EC 20/98, deve submeter-se ao novo ordenamento, com observância das regras de transição.

40. A Procuradoria Geral da República (PGR) deixou muito clara no trecho abaixo de sua manifestação no RE 575089, a pretensão do recorrente do RE que, em essência, é a mesma do que se pretende nos autos, ou seja computar tempo posterior à mudança do regime jurídico de aposentadoria: *mesclar regras de aposentadoria de sistemas previdenciários distintos, por meio do cálculo do benefício previdenciário com base nos trinta e seis últimos salários de contribuição (art. 202, da CF, com redação anterior à EC 20/98), levando-se em consideração o tempo de serviço prestado após a edição da EC 20/98.*

41. A compreensão da PGR sobre o tema também foi muito objetiva e esclarecedora no sentido de que deve-se utilizar por completo um ou outro sistema previdenciário, em todos os aspectos da concessão da aposentadoria, garantindo ao segurado o mais benéfico. Confira-se:

Parecer da PGR no RE 575.089:

"[...] mesclar regras de aposentadoria de sistemas previdenciários distintos, por meio do cálculo do benefício previdenciário com base nos trinta e seis últimos salários de contribuição (art. 202, da CF, com redação anterior à EC 20/98), levando-se em consideração o tempo de serviço prestado após a edição da EC 20/98. Contudo, já se manifestou o Supremo Tribunal Federal no sentido de não ser possível ao assegurado, sob o manto do direito adquirido, beneficiar-se de um sistema híbrido obtido mediante a conjugação de aspectos mais favoráveis de cada regime. [...]

Deve-se utilizar por completo um ou outro sistema previdenciário, em todos os aspectos da concessão da aposentadoria, garantindo ao segurado o mais benéfico. O autor, na data da edição da EC 20/98, possuía mais de trinta anos de tempo de serviço, tendo direito adquirido à aposentadoria, nos termos do art. 3º da referida emenda, devendo o seu benefício ser calculado de acordo com a regra que lhe for mais benéfica, conforme determinado pelo acórdão recorrido" (fls. 216-219). (grifamos)

42. Desde a aprovação da tese para o Tema 70, diversos processos foram rejeitados pelas turmas da Corte ou monocraticamente. Citam-se as seguintes das duas turmas do STF:

AI 655393 AgR

Órgão julgador: Primeira Turma

Julgamento: 22/09/2009

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. PREVIDENCIÁRIO. REVISÃO DA RENDA MENSAL INICIAL. APOSENTADORIA: DIREITO ADQUIRIDO NA FORMA DA LEI VIGENTE AO TEMPO DA REUNIÃO DOS REQUISITOS DA INATIVIDADE. IMPOSSIBILIDADE DE CONJUGAÇÃO DE REGRAS MAIS FAVORÁVEIS DE DIFERENTES REGIMES. PRECEDENTE DO PLENÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO

AI 745.215 AgR

SEGUNDA TURMA A G .REG. NO AGRAVO DE INSTRUMENTO

Julgamento em 24/04/2012

EMENTA: APOSENTADORIA. DIREITO ADQUIRIDO. ART. 3º, DA EMENDA CONSTITUCIONAL 20/98. CÔMPUTO DE CONTRIBUIÇÕES POSTERIORES A 16.12.98 NO CÁLCULO DO BENEFÍCIO. MÉDIA DOS 36 ÚLTIMOS SALÁRIOS-DE-CONTRIBUIÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

43. Em ambos, as turmas confirmaram decisões monocrática dos relatores, que negaram seguimento a recursos, conforme o entendimento do Plenário proferido no RE 575.089. Também nesses casos, o agravante pretendia a utilização de tempo posterior à mudança de regra para melhorar as condições do benefício a ser usufruído com base no direito adquirido.

44. Então, a hipótese dos autos, enquadra-se perfeitamente ao quanto decidido no Tema 70/RG do STF. Se o servidor optar pela aposentadoria conforme as regras constitucionais de aposentadoria voluntária às quais se aplica a regra da média aritmética simples de 80% das remunerações de contribuição, disciplinada pelo art. 1º da Lei nº 10.887, de 2004, para o cálculo dos proventos de aposentadoria (art. 40 da CF, na redação da EC 41/2003 e 47/2005, e no art. 2º da EC 41/2003), somente poderá computar o tempo cumprido até a EC 103/2019, ou até a instituição de nova regra de cálculo na legislação de cada ente federativo.

II.4 - Jurisprudência de outras instâncias decorrente do julgamento do Tema 70

45. É importante registrar também a jurisprudência de outras instâncias do Poder Judiciário proferidas depois do julgamento do tema da repercussão geral do STF e com base nela para casos diversos, visto que a tese foi ampla.

46. Cabe destaque ao recente julgado de 04/12/2024, e portanto na égide da EC 103/2019, em que o TRF 4 aplicou o Tema 70 chegando a entendimento bem específico aplicável à situação de cálculo de média com regra de direito adquirido, computando-se bases de cálculo posteriores à reforma. Esse é o processo:

1. Embora tenha o autor direito adquirido à aposentadoria segundo as regras anteriores à EC 103/19, não pode computar idade, tempo de serviço e histórico de contribuições verificados posteriormente, valendo-se das regras vigentes antes de sua edição.

2. No resolução do Tema nº 70, enunciou o STF a seguinte tese de repercussão geral: Na sistemática de cálculo dos benefícios previdenciários, não é lícito ao segurado conjugar as vantagens do novo sistema com aquelas aplicáveis ao anterior, porquanto inexistente direito adquirido a determinado regime jurídico.

3. A superposição de vantagens aponta para criação de um sistema híbrido, incompatível com a sistemática de cálculos dos benefícios previdenciários.

47. Conforme ementa transcrita, o Tribunal decidiu que a utilização de que a aposentadoria segundo regras anteriores a essa emenda impede que seja computado tempo e histórico de contribuições verificados posteriormente. No trechos a seguir do acórdão correspondente, destacam-se a descrição da sentença questionada e a decisão da apelação que se aplica perfeitamente à hipótese dos autos:

RELATÓRIO

Esta apelação cível questiona o fundamento de sentença que julgou improcedente o pedido revisional de origem, nos seguintes termos:

O autor pretende utilizar-se do regramento anterior à EC 103/2019, mas c onsiderando salários posteriores a tal data. Tal proceder, consoante já disse o réu implica em "um modelo misto não previsto na legislação previdenciária."

Assim, em que pese o autor possua direito adquirido a se aposentar de acordo com as regras que antecedem a EC 103/2019, não há direito adquirido a regime jurídico em si, pretendendo-se utilizar o regime pretérito mas considerando contribuições e tempo de serviço posteriores, consoante já decidido inúmeras vezes pelo STF:

3. O STF, ao julgar a ADI nº 3.104, reafirmou posição no sentido de que não há direito adquirido a regime jurídico previdenciário. (TRF4, AC 50 31647-72.2021.4.04.7200, Quarta Turma, Relator MARCOS ROBERTO ARAUJO DOS SANTOS, juntado aos autos em 18/07/2024)

5. O Direito Previdenciário rege-se, em regra, pelo princípio do tempus regit actum, de modo que a lei aplicável é a vigente na data em que o se-gurado completou os requisitos para a concessão de benefício, não havendo direito adquirido à regime jurídico (TRF4, AC 5002383-70.201 8.4.04.7214, Décima Primeira Turma, Relator JULIO GUILHERME BEREZOSKI SCHATTSCHNEIDER, juntado aos autos em 25/03/2024)

[...]

No mesmo sentido:

4. O direito adquirido pressupõe preenchimento de todas as condições para a fruição de um direito. Por força do princípio "tempus regit actum", o tempo de serviço/contribuição posterior à lei nova não está mais sob a égide do regramento anterior, porque não há direito adquirido a regime jurídico. Assim, se o segurado quer agregar tempo posterior à modificação legislativa, não pode pretender a incidência da legislação anterior ao referido normativo, pois estaria neste caso se valendo de regime híbrido, com aproveitamento das novas regras sem que observadas as restrições por elas trazidas. (TRF4 5017990-08.2021.4.04.9999, Sexta Turma, Rel. Tais Schilling Ferraz, juntado aos autos em 14/12/2023)

Nesses termos, a improcedência medida que se impõe

[...]

VOTO

O pedido dos autos esbarra em tese há muito definida pelo STF no julgamento do RE 575.089/RS, que deu origem ao Tema nº 70 daquela Casa, nos termos a seguir:

[...]

Neste contexto, ainda que na data de promulgação da EC 103/2019 já reunisse o apelante as condições necessárias para concessão da Aposentadoria, fato é que, sob tais regras, o benefício somente poderia ser calculado conforme a idade, o tempo de serviço e as contribuições recolhidas até a data do advento da nova ordem jurídica, sujeitando-se tais fatores, após 13/11/2019, às novas regras impostas pela emenda constitucional.

Ao segurado, em casos como o presente, restariam duas opções:

a) aposentadoria conforme as regras anteriores à EC n.º 103/2019, mas com os dados idade, tempo de serviço e contribuições vertidas considerados até 13/11/2019; ou

(b) aposentadoria segundo as regras da EC n.º 103/2019, neste caso com os fatores idade, tempo de serviço e histórico de contribuições computados até a DER.

O que não pode o segurado é valer-se concomitantemente destas 2 possibilidades, sob pena de criação de um sistema híbrido, vedado pelo Tema 70 do STF.

O recurso, neste cenário, não merece provimento.

48. Cita-se também agravo interno de 2023, analisado pelo JEF-TRF 3ª região, de decisão que negou seguimento a **pedido de uniformização** interposto contra acórdão proferido por Turma Recursal dos Juizados Especiais Federais da Seção Judiciária de São Paulo. O requerimento foi de seguimento ao recurso para a reforma da decisão agravada, com o argumento de que o caso recorrido diverge de precedente oriundo dos Tribunais Superiores (argumento semelhante ao que se examina nestes autos SEI). Abaixo a Ementa:

RECURSO INOMINADO CÍVEL (460) Nº 5000292-27.2023.4.03.6319

JUIZADO ESPECIAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO

TURMAS RECURSAIS DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS DE SÃO PAULO

Ementa: DIREITO PREVIDENCIÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO EM PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO. CÁLCULO DE BENEFÍCIO. IMPOSSIBILIDADE DE REGIME HÍBRIDO. DECISÃO EM CONFORMIDADE COM O TEMA 70 DO STF. AGRAVO DESPROVIDO.

I. Caso em exame

1. Agravo interno interposto contra decisão que negou seguimento a pedido de uniformização de interpretação de lei federal, sob o fundamento de que o acórdão recorrido está em conformidade com o Tema n. 70 do Supremo Tribunal Federal, dada a ausência de direito à conjugação de regras previdenciárias de regimes distintos. A parte autora pretende a aplicação combinada de dispositivos anteriores e posteriores à EC 103/2019 para o cálculo do benefício.

II. Questão em discussão

2. A questão em discussão consiste em definir se é possível a aplicação combinada de regras previdenciárias de distintos regimes jurídicos (anterior e posterior à EC 103/2019) para fins de cálculo do benefício, de modo a se obter a fórmula mais vantajosa ao segurado (“critério do melhor dos mundos”).

III. Razões de decidir

3. O art. 1.030, §2º, do CPC e o art. 11, §3º, do Regimento Interno da TRU da 3ª Região estabelecem o agravo interno como meio cabível contra decisão que nega seguimento com base em precedente qualificado, hipótese verificada nos autos.

4. O Tema n. 70 do STF veda a combinação de regras de regimes previdenciários distintos, afastando a possibilidade de o segurado escolher aspectos isoladamente mais benéficos de cada regime (“critério do melhor dos mundos”).

5. O Tema n. 25 da TNU, que trata da tabela de mortalidade do IBGE, não autoriza a conjugação de normas previdenciárias apartadas, razão pela qual não se aplica ao caso concreto.

6. O STJ igualmente veda a adoção de regime híbrido para o cálculo de benefício, como reiterado no precedente AgRg no AREsp n. 641.099/RS, reafirmando que os critérios legais devem ser aplicados de forma integral e coesa conforme o regime jurídico vigente à época do implemento dos requisitos.

7. As razões recursais não infirmam os fundamentos jurídicos da decisão agravada, tampouco demonstram violação de precedente vinculante ou de súmula.

IV. Dispositivo e tese

5. Agravo interno desprovido.

Tese de julgamento:

1. É vedada a adoção de regime híbrido para o cálculo de benefício previdenciário, sendo inaplicável a conjugação de regras de regimes distintos com o objetivo de alcançar a fórmula mais benéfica ao segurado.

2. A decisão que observa o Tema 70 do STF e afasta a incidência do Tema 25 da TNU, por ausência de identidade fática e jurídica, encontra-se devidamente fundamentada e deve ser mantida.

49. Um dos fundamentos para a decisão foi que, se o cálculo do benefício deve levar em conta as regras anteriores à EC 103/2019, todos os seus componentes devem ser apurados segundo essas normas. Portanto, as bases de contribuições também fazem parte do tempo a que correspondem e, se inviável a utilização do tempo, também será impedida a utilização daquelas.

50. Há diversos julgados do Superior Tribunal de Justiça (STJ) embasados no Tema 70 da Repercussão Geral do STF ou negando seguimento a recursos de acórdãos que seguiram o entendimento da Corte. Cita-se o seguinte:

AgInt no AREsp 1494231 / SP
AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL
(2019/0119905-8)

2a. Turma - Julgamento em 17/04/2023

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO EM AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO RESCISÓRIA. VIOLAÇÃO DE LITERAL DISPOSITIVO DE LEI. ACÓRDÃO RECORRIDO COM FUNDAMENTO EMINENTEMENTE CONSTITUCIONAL.

1. A decisão agravada não conheceu do recurso especial por ser incabível contra acórdão com fundamento eminentemente constitucional.

2. Acórdão do Tribunal de origem que entendeu não ter ocorrido violação a literal disposição de lei, visto que o julgado rescindendo está de acordo com o RE n. 575.089-2/RS, leading case do Tema n. 70 da Repercussão Geral do STF.

Acórdão

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em sessão virtual de 11/04/2023 a 17/04/2023, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Agravo improvido.

[...]

O acórdão recorrido julgou improcedente ação rescisória fundada em suposta violação expressa ao art. 9º da Emenda Constitucional n. 20/98, tendo em vista que o julgado rescindendo está de acordo com o RE 575.089-2/RS, leading case do Tema n. 70 da Repercussão Geral do STF.

Desse modo, entendeu pela impossibilidade de utilização de sistemas híbridos para obtenção de benefício de aposentadoria por tempo de serviço e consequente impossibilidade de contagem do tempo de contribuição posterior à E.C. n. 20/98 para concessão de aposentadoria por tempo de serviço calculada com base nas normas anteriores à referida emenda.

III - OUTRAS CONSIDERAÇÕES

51. Além das questões de direito demonstradas, é fundamental registrar os efeitos que a proposta de fixação de entendimento sobre o cálculo da média dos salários de contribuição irá gerar nos RPPS dos demais entes federativos, caso seja autorizada a inclusão ou das bases de contribuição dos valores percebidos depois da EC nº 103, de 2019.

52. Conforme os registros desta Secretaria, aproximadamente 40% dos entes federativos possuem RPPS, entre os quais todos os Estados e capitais. Grande parte deles - 44% - realizou a reforma de sua legislação nos termos aplicáveis aos servidores da União. O impacto da medida será maior para esses, visto que a reforma representa a substituição da regra de cálculo da média do art. 1º da Lei nº 10.887, de 2004, para outra, nos termos do art. 26 da EC nº 103, de 2019.

53. O percentual de RPPS que adotam as regras da EC nº 103, de 2019 cresce a cada mês, especialmente em razão da EC nº 136, de 9 de setembro de 2025, que alterou o art. 115 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e instituiu um novo prazo para o parcelamento especial de débitos de Estados, Municípios e do Distrito Federal com seus RPPS. De acordo com a Emenda, os entes que desejarem formalizar esse parcelamento especial terão 15 meses, contados a partir da promulgação em setembro de 2025, para comprovar a realização da reforma local.

54. Assim, é condição para realização do parcelamento que o ente adote regras de benefícios assemelhadas às aplicadas aos servidores da União, conforme prevê o Anexo XVII da Portaria MTP nº 1.467, de 2022. A própria EC nº 136, de 2025, atribuiu expressamente ao Ministério da Previdência Social a competência para definir os critérios para o parcelamento de que trata. Confira-se:

ADCT, com redação da EC nº 136, de 2024

"Art. 115. Fica excepcionalmente autorizado o parcelamento das contribuições previdenciárias e dos demais débitos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, com os respectivos regimes próprios de previdência social, com vencimento até 31 de agosto de 2025, inclusive os parcelados anteriormente, no prazo máximo

de 300 (trezentas) prestações mensais, mediante autorização em lei específica do ente federativo, desde que comprovem, em até 15 (quinze) meses após a data da promulgação da alteração deste caput, ter aderido ao Programa de Regularidade Previdenciária junto ao Ministério da Previdência Social e alterado a respectiva legislação do regime próprio de previdência social para atendimento das seguintes condições, cumulativamente:

.....
§ 1º Ato do Ministério da Previdência Social, no âmbito de suas competências, definirá os critérios para o parcelamento previsto neste artigo, inclusive quanto ao cumprimento do disposto nos incisos I, II, III e IV do caput deste artigo e à adesão ao Programa de Regularidade Previdenciária, que contemplará prazos e condições diferenciados para o cumprimento das exigências do Certificado de Regularidade Previdenciária e para a busca do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios, bem como disponibilizará as informações aos entes federativos subnacionais sobre o montante das dívidas, as formas de parcelamento, os juros e os encargos incidentes, de modo a possibilitar o acompanhamento da evolução desses débitos.
[...]

55. Os entes federativos que promoveram a reforma de seus RPPS e celebraram parcelamentos especiais o fizeram amparados na orientação normativa expedida pelo Ministério da Previdência Social, no exercício de competência constitucionalmente reconhecida. A eventual invalidação dessa norma afrontaria a proteção da confiança legítima dos entes, princípio derivado da segurança jurídica, ao frustrar expectativas legítimas criadas pela atuação estatal regular.

56. Esses entes têm aplicado as orientações deste Ministério, atualmente registrado no art. 11 do Anexo da Portaria MTP nº 1.467, de 2022, sem questionamentos do RPPS ou resistência por parte dos segurados, visto que o reconhecimento devidamente fundamentado na jurisprudência do STF. Uma mudança decorrente de novo entendimento do TCU vai implicar despesas não previstas, aumentar valores de benefício em prejuízo do equilíbrio financeiro e atuarial desses entes, por uma interpretação equivocada das normas e da jurisprudência do STF sobre o instituto do direito adquirido. A proposta vai permitir que sejam mescladas essas duas regras, favorecendo os servidores que cumpriram os requisitos antes da reforma, segundo a regra que elimina as 20% menores contribuições no cálculo, por passar a permitir que sejam incluídas no cômputo as parcelas de contribuição posteriores a 11/2019, caso elas figurem entre as 80% maiores.

57. Hoje, os servidores dos RPPS de todos os entes federativos que adquiriram o direito à aposentadoria voluntária conforme as regras gerais do art. 40 da CF, na redação da EC nº 41, de 2003, ou no art. 2º dessa Emenda, optam em se aposentar com base na média aritmética simples das 80% das maiores remunerações, correspondentes a todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 até novembro de 2019, ou, nos entes que fizeram reforma da EC 103, de 2019, pela média de que trata o art. 26 dessa Emenda, que considera 100% de todo período contributivo a partir de julho de 1994.

58. Não se sustenta a argumentação de que a contribuições feitas depois da opção pela permanência em atividade sempre devem gerar proveitos aos segurados. Os regimes de previdência possuem característica da contributividade, mas também da solidariedade e do equilíbrio financeiro e atuarial. Há diversas situações em que o segurado contribui ao sistema, mas não obtém vantagem direta no valor dos proventos decorrente dessa contribuição. A contribuição dos ativos é obrigatória e decorre do simples exercício do cargo ou da atividade. Cita-se, por exemplo, a hipótese da permissão de acumulação de aposentadoria com cargos efetivos cujo ingresso antes da EC nº 20, de 1998, em que somente é possível perceber uma aposentadoria e o segurado contribui pelos dois cargos. No âmbito do RGPS, em que os segurados podem continuar em atividade depois da aposentadoria, a contribuição continua normalmente. A própria contribuição incidente sobre proventos decorre apenas do princípio da solidariedade.

59. Todos os servidores em atividade amparados em RPPS contribuem, mesmo que tenham adquirido o direito à qualquer regra de aposentadoria voluntária. Nesse caso, ao qual se enquadra a hipótese dos autos, ainda há uma diferenciação: o servidor recebe abono de permanência para compensar a contribuição que recolhe aos RPPS.

60. Da mesma forma, não é válida a afirmação de que a inclusão de contribuições posteriores à reforma na média constitui simples obediência a uma regra de cálculo, visto que não há hipótese de utilização das bases de contribuição sem utilização do tempo em si. Exemplo disso ocorre na vedação de contagem de tempo de contribuição ao RGPS com tempo de RPPS, quando concomitantes. Por haver a

vedação de soma de tempos concomitantes, também é vedada a soma de bases de contribuição ao RGPS e RPPS, para fins de média. A permissão proposta nos autos de que as **bases de contribuição sejam utilizadas, em período em que a utilização do tempo é vedada**, pode gerar, no decorrer do tempo, outros efeitos imprevistos e indesejados para os regimes previdenciários no decorrer do tempo, pela dissociação de elementos que não devem ser.

61. Ademais, a admissão da combinação indevida de regimes previdenciários também viola o princípio da isonomia entre segurados e compromete a equidade intergeracional, ao permitir que determinados beneficiários obtenham vantagens não extensíveis aos demais, com repercussão direta sobre o custeio do sistema e transferência indevida de ônus às gerações futuras.

62. Há que se lembrar ainda que, nos arts. 20 e 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB (Decreto-Lei nº 4.657, de 04/09/1942), incluídos pela Lei nº 13.655, de 2018, há previsão legal de que nenhuma esfera de poder deve decidir com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam observadas e indicadas as consequências práticas da emissão de decisão administrativa. Nessa hipótese, a decisão deve avaliar as consequências jurídicas e administrativas da invalidação de norma administrativa. Confira-se:

LINDB - Decreto-lei nº 4.657, de 1942:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expreso suas consequências jurídicas e administrativas. (grifamos)

63. A matéria foi regulamentada no Decreto nº 9.830, de 2019, e deixa claro que a decisão será motivada com a contextualização dos fatos, quando cabível, e com a indicação dos fundamentos de mérito e jurídicos. A motivação deverá ter congruência entre as normas e os fatos que a embasaram, de forma argumentativa, indicando as normas, a interpretação jurídica ou a doutrina que a embasaram (arts. 2º e 3º).

64. Considerando a repercussão de mudança de orientação, o art. 6º do Decreto prevê que a decisão administrativa que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado e impuser novo dever ou novo condicionamento de direito, preverá regime de transição, quando indispensável para que o novo dever ou o novo condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

65. O relatório técnico da AudPessoal utiliza-se de diversos valores jurídicos para sugerir a invalidação da Portaria deste Ministério e de outro órgão. Foram argumentados que as normas não observam adequadamente o direito adquirido, a ultratividade das normas, os valores da proteção da segurança jurídica e da estabilidade das relações jurídicas sem avaliar os efeitos da proposta nos RPPS de todos os entes federativos. Nenhuma avaliação dos impactos das medidas foi levada a efeito.

66. Por fim, a proposta de encaminhamento acaba por substituir a atuação normativa do órgão competente por uma interpretação administrativa que, na prática, inova no ordenamento jurídico, extrapolando os limites do controle externo e contrariando a necessária autocontenção institucional, especialmente quando já existente regulamentação válida e compatível com a jurisprudência do STF.

IV - CONCLUSÕES

67. Do exposto, está largamente demonstrado que **há interesse da Secretaria de Regime Próprio e Complementar, do MPS na atuação da AGU no tema de que trata o Processo 006.364/2025-0 do Tribunal de Contas da União (TCU), no sentido de que não seja aprovada a proposta de encaminhada em discussão na Corte de Contas, cujos efeitos atingirão as finanças de todos os entes federativos que possuem RPPS e não apenas da União.**

68. Acrescenta-se que todos os Estados, e aproximadamente 40% dos Municípios, possuem Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), abrangendo todas as Capitais. Grande parte deles - 44% -

realizou a reforma de sua legislação nos termos aplicáveis aos servidores da União. O impacto da medida será maior para esses, visto que a reforma representa a substituição da regra de cálculo da média do art. 1º da Lei nº 10.887, de 2004, para outra, nos termos do art. 26 da EC nº 103, de 2019.

69. O percentual de RPPS que adotam as regras da EC nº 103, de 2019, será crescente neste exercício em razão da EC nº 136, de 9 de setembro de 2025, que alterou o art. 115 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e estipulou novo prazo de parcelamento especial de débitos dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal com seus RPPS. Os entes terão 15 (quinze) meses após a data da promulgação da Emenda em setembro de 2025. É condição para realização do parcelamento que o ente adote regras de benefícios assemelhadas às aplicadas aos servidores da União, conforme prevê o Anexo XVII da Portaria MTP nº 1.467, de 2022. A própria EC nº 136, de 2025, atribuiu expressamente ao Ministério da Previdência Social a competência para definir os critérios para o parcelamento de que trata.

70. A admissão da combinação indevida de regimes previdenciários viola o princípio da isonomia entre segurados e compromete a equidade intergeracional, ao permitir que determinados beneficiários obtenham vantagens não extensíveis aos demais, com repercussão direta sobre o custeio do sistema e transferência indevida de ônus às gerações futuras.

71. Ademais, a proposta de encaminhamento acaba por substituir a atuação normativa do órgão competente por uma interpretação administrativa que, na prática, inova no ordenamento jurídico, extrapolando os limites do controle externo e contrariando a necessária autocontenção institucional, especialmente quando já existente regulamentação válida e compatível com a jurisprudência do STF.

72. Acrescente-se que os entes federativos que promoveram a reforma de seus RPPS e celebraram parcelamentos especiais o fizeram amparados na orientação normativa expedida pelo Ministério da Previdência Social, no exercício de competência constitucionalmente reconhecida. A eventual invalidação dessa norma afrontaria a proteção da confiança legítima dos entes, princípio derivado da segurança jurídica, ao frustrar expectativas legítimas criadas pela atuação estatal regular.

73. A proposta de encaminhamento em avaliação tenta invalidar a norma deste Ministério, medida que vai gerar repercussões negativas para esta e outras matérias de que trata a Portaria MTP nº 1.467, de 2022, contrariando o amplo reconhecimento das suas competências pelo STF, inclusive em recente análise de constitucionalidade, e por outros órgãos para detalhar e esclarecer as regras aplicáveis aos RPPS e a emissão de orientações para a correta aplicação das normas gerais a serem seguidas pelos RPPS.

74. Ao contrário do que foi suposto pela unidade técnica, a Portaria deste Ministério não exorbitou de sua função regulamentadora e sequer interpretou de forma equivocada a aplicabilidade do art. 3º da EC 103/2019, não havendo o que se adequar em seus termos. A proposta de encaminhamento do tema está em desacordo com a jurisprudência do STF e vai gerar um retrocesso em termos jurídicos em prejuízo do equilíbrio dos RPPS, das contas públicas dos entes federativos, além de demandas judiciais propostas pelos servidores e entes federativos de forma a sobrecarregar ainda mais a Administração e o Poder Judiciário e gerando insegurança jurídica.

75. A proposta falha também ao não observar a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB (Decreto-Lei nº 4.657, de 04/09/1942), especialmente o art. 21. Esse artigo prevê que a decisão que decretar a invalidação de norma administrativa deverá indicar de modo expresse suas consequências jurídicas e administrativas. Além disso, o relatório técnico da AudPessoal utiliza-se de diversos valores jurídicos para sugerir a invalidação da Portaria deste Ministério e de outro órgão.

76. Foi argumentado que as normas não observam adequadamente o direito adquirido, a ultratividade das normas, os valores da proteção da segurança jurídica e da estabilidade das relações jurídicas sem avaliar os efeitos da proposta nos RPPS de todos os entes federativos. Mas restou demonstrado que a proposta de encaminhamento é que está inadequada em termos jurídicos e contrária à jurisprudência do STF adotada em sede de repercussão geral. É tema pacífico na jurisprudência do STF que a aposentadoria regula-se pela lei vigente na época da reunião dos requisitos. O art. 1º da Lei nº 10.887, de 2004, somente teve vigência no âmbito da União até a edição da EC nº 103, de 2019. Então, o cômputo de todas as contribuições do segurado está limitado ao período de vigência da Lei.

77. No acórdão do Tema 70 RG/STF (RE 575.089), verifica-se que a Corte não tratou de caso

concreto, o que sequer seria admissível para seu julgamento conforme sistemática aplicada, mas sobre questão de direito em tese perfeitamente aplicável aos autos em exame. Esse é também o entendimento do representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, no Parecer sobre esse incidente juntados aos autos (SEI 57199878).

78. Observa-se que o STF buscou conciliar a segurança jurídica do beneficiário com a coerência e solvabilidade do sistema previdenciário, evitando que regras incompatíveis sejam combinadas de forma a gerar vantagens não previstas pela legislação vigente. Foi impedida a prática de combinar o regime antigo com o novo, gerando a criação de regras híbridas, que criam o melhor dos regimes apenas para o beneficiário, em prejuízo dos demais.

79. Aplica-se perfeitamente aos autos o entendimento do STF no RE 575089 (Tema 70/RG) de que não é lícito aos segurados mesclar as vantagens de dois regimes distintos de aposentadoria, beneficiando-se das vantagens decorrentes de um sistema híbrido. Se aplicável a regra da média aritmética simples disciplinada pelo art. 1º da Lei nº 10.887, de 2004, para o cálculo dos proventos de aposentadoria, não será contado o tempo de contribuição posterior à data de entrada em vigor da EC nº 103, de 2019, para os servidores federais, nem o posterior à data de entrada em vigor das alterações na legislação do RPPS dos servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

80. Os demais tribunais tem aplicado essa tese em todos os casos em que se pretende a mescla de qualquer requisito ou critério de aposentadoria relativo ao tempo posterior às reformas previdenciárias (tanto constitucionais, quanto legais). Por exemplo, em recente decisão, o TRF 4 aplicou o Tema 70 no AC 5002566-79.2024.4.04.7101 6ª Turma, chegando a entendimento bem específico aplicável à situação em discussão: de que embora o autor tivesse *direito adquirido à aposentadoria segundo as regras anteriores à EC 103/19, não pode computar idade, tempo de serviço e histórico de contribuições verificados posteriormente, valendo-se das regras vigentes antes de sua edição*. No caso o autor pretendia *utilizar-se do regramento anterior à EC 103/2019, mas considerando salários posteriores a tal data*, gerando um *modelo misto não previsto na legislação previdenciária*.

81. O Tribunal concluiu que: *ainda que na data de promulgação da EC 103/2019 já reunisse o apelante as condições necessárias para concessão da Aposentadoria, fato é que, sob tais regras, o benefício somente poderia ser calculado conforme a idade, o tempo de serviço e as contribuições recolhidas até a data do advento da nova ordem jurídica, sujeitando-se tais fatores, após 13/11/2019, às novas regras impostas pela emenda constitucional*.

82. Então, conforme a jurisprudência pacífica, ao contrário do que afirma a unidade técnica, há sim óbice constitucional para que as contribuições sigam sendo *contabilizadas* para efeito de média depois da EC nº 103, de 2019. A ultratividade da Lei nº 10.887, de 2004, não assegura sua validade quanto ao tempo e contribuições posteriores ao término de sua vigência para aqueles servidores que pretenderem utilizar a regra antiga.

83. O entendimento desta Secretaria é que, para adequação à jurisprudência do STF, a deliberação deveria ser no sentido de confirmar o entendimento predominante no TCU sobre o tempo a ser considerado e também as previsões do art. 11 do Anexo I da Portaria MTP nº 1.467, de 2022, no caso de exercício de direito adquirido à aposentadoria conforme art. 3º da EC nº 103, de 2019, ou seja, limitar o cômputo do tempo e de suas bases de contribuição no cálculo pela média de que trata o art. 1º da Lei nº 10.887, de 2004, até o início da vigência da EC nº 103, de 2019.

84. Sobre atualização das bases de contribuição, a parte final do inciso II do § 4º do art. 11 do Anexo I da Portaria prevê que os salários de contribuição relativos ao período cumprido até a EC nº 103, de 2019, devem ser atualizados mês a mês até a data da concessão. Essa previsão tem o objetivo de assegurar a manutenção do valor real das bases contributivas e dos proventos futuros, em razão da garantia constitucional de atualização que foi assegurada aos benefícios dos RPPS a partir da Emenda nº 41, de 2004. Em consequência, o limite da remuneração do cargo efetivo a ser aplicado ao valor inicial dos proventos (§ 5º do art. 1º da Lei nº 10.887, de 2004) deve ser a remuneração ou subsídio do segurado no momento da concessão da aposentadoria.

85. Entender que não se aplica a atualização das bases de contribuição depois da EC nº 103, de 2019, ou que o limite da remuneração do cargo efetivo a ser aplicado aos proventos seria o valor vigente na

data da Emenda, significaria mitigação ao exercício do direito adquirido depois de algum tempo, visto que, caso o servidor tivesse se aposentado quando da mudança do regime constitucional, seus proventos seriam atualizados mês a mês, como assegura o art. 15 da Lei nº 10.887, de 2004.

86. Por fim, reitera-se abaixo, o entendimento deste Ministério quanto ao tema, extraído do § 4º art. 11 do Anexo I da Portaria MTP nº 1.467, de 2022:

- a) Caso o benefício com direito adquirido seja concedido por uma regra que assegure a integralidade da remuneração ou do subsídio do segurado no cargo efetivo, o benefício corresponderá à remuneração do servidor no momento da concessão do benefício;
- b) Se aplicável a regra da média aritmética simples disciplinada pelo art. 1º da Lei nº 10.887, de 2004, para o cálculo dos proventos de aposentadoria, não será contado o tempo de contribuição posterior à data de entrada em vigor da EC nº 103, de 2019, para os servidores da União, nem o posterior à data de entrada em vigor das alterações na legislação do RPPS dos servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- c) A atualização prevista no § 1º do art. 1º da Lei nº 10.887, de 2004, das bases de cálculo das contribuições do servidor até a EC nº 103, de 2019, deve ser feita até a data da concessão do benefício; e
- d) Considerando as alíneas *a* e *c*, acima, o limite do benefício calculado por média será a remuneração do servidor no cargo efetivo, ou o subsídio, vigente no momento da concessão do benefício.

Brasília, 26 de janeiro de 2026.

À consideração da Senhora Coordenadora-Geral.

Documento assinado eletronicamente
MARINA ANDRADE PIRES SOUSA

Auditora-Fiscal da Federal do Brasil
Em exercício na Secretaria de Regime Próprio e Complementar

- 1. Ciente e de acordo.
- 2. À consideração do Senhor Diretor.

Documento assinado eletronicamente
CLÁUDIA FERNANDA ITEN

Coordenadora-Geral de Normatização e Acompanhamento Legal

- 1. De acordo.
- 2. À consideração do Senhor Secretário.

Documento assinado eletronicamente
ALEX ALBERT RODRIGUES

Diretor do Departamento dos Regimes Próprios de Previdência Social

- 1. De acordo com o Parecer SEI nº 12/2026/MPS por seus fundamentos
- 2. Encaminhe-se à Consultoria Jurídica junto a este Ministério.

Documento assinado eletronicamente
PAULO ROBERTO DOS SANTOS PINTO
Secretário de Regime Próprio e Complementar



Documento assinado eletronicamente por **Allex Albert Rodrigues, Diretor(a)**, em 26/01/2026, às 12:00, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Cláudia Fernanda Iten, Coordenador(a)-Geral**, em 26/01/2026, às 12:02, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Marina Andrade Pires Sousa, Auditor(a) Fiscal da Receita Federal do Brasil**, em 26/01/2026, às 12:04, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Paulo Roberto dos Santos Pinto, Secretário(a)**, em 26/01/2026, às 12:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://colaboragov.sei.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **57208833** e o código CRC **C311212B**.