

Número do Acórdão

[ACÓRDÃO 1293/2018 - PLENÁRIO](#)

Relator

VITAL DO RÊGO

Processo

[032.942/2017-6](#)

Tipo de processo

REPRESENTAÇÃO (REPR)

Data da sessão

06/06/2018

Número da ata

[20/2018](#)

Interessado / Responsável / Recorrente

3. Interessados/Responsáveis: não há.

Entidade

Câmara dos Deputados; Conselho Nacional de Justiça; Conselho Nacional do Ministério Público; Defensoria Pública da União; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Senado Federal; Tribunal de Contas da União.

Representante do Ministério Público

não atuou.

Unidade Técnica

Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip).

Representante Legal

não há.

Assunto

Representação autuada com objetivo de apurar possíveis irregularidades no cálculo

da parcela redutora das pensões civis, prevista no art. 40, § 7º, incisos I e II, da Constituição Federal.

Sumário

IRREGULARIDADE NOS CRITÉRIOS DE CÁLCULO DAS PENSÕES COM PARIDADE CONCEDIDAS A PARTIR DE 20/2/2004. EQUÍVOCO NA APLICAÇÃO DO REDUTOR ESTABELECIDO NO ART. 40, § 7º, INCISOS I E II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E REGULAMENTADO PELA LEI 10.887/2004.

Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, autuada com fundamento no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno/TCU, visando apurar possíveis irregularidades no cálculo da parcela redutora de pensões civis, prevista no art. 40, § 7º, incisos I e II, da Constituição Federal e regulamentada pela Lei 10.887/2004;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 235 e 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, determinar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, à Defensoria Pública da União, ao Tribunal de Contas da União, à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal, ao Conselho Nacional do Ministério Público e ao Conselho Nacional de Justiça que, no prazo de 120 dias:

9.2.1. adotem as medidas necessárias, no caso das pensões com paridade concedidas a partir de 20/2/2004, para que o redutor previsto no art. 40, § 7, incisos I e II, da Constituição Federal passe a ser recalculado sempre que houver reajuste nos benefícios do Regime Geral de Previdência Social ou na remuneração do cargo do instituidor da pensão, incluindo parcelas remuneratórias criadas após a concessão da pensão que sejam extensíveis aos pensionistas, em respeito ao estabelecido naquele dispositivo constitucional e em deferência ao princípio da isonomia;

9.2.2. se o recálculo gerar redução no valor devido a título de pensão, instituem parcela de natureza compensatória, em respeito aos princípios da segurança jurídica e da irredutibilidade de vencimentos, a qual deverá ser absorvida pelos futuros reajustes;

9.2.3. orientem as unidades federais sob suas respectivas jurisdições, quando aplicável, a fim de que também cumpram as determinações acima.

9.3. determinar à Secretaria de Fiscalização de Pessoal que monitore as determinações expedidas no item 9.2 (e respectivos subitens) desta deliberação.

Quórum

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar

Rodrigues, Benjamin Zymler, José Múcio Monteiro, Ana Arraes e Vital do Rêgo (Relator).

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

Relatório

Adoto como relatório, com os devidos ajustes de forma, a instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Fiscalização de Pessoal (peça 13) , com a qual, se manifestou de acordo, o corpo gerencial daquela unidade técnica especializada (peça 14) , a seguir transcrita:

INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de representação instaurada com fulcro no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU, visando apurar possíveis irregularidades no cálculo do redutor de pensões, previsto no art. 40, § 7º, incisos I e II, da Constituição Federal.

HISTÓRICO

A Emenda Constitucional 41/2003 estabeleceu nova redação para o art. 40, § 7º, da Constituição Federal, alterando a fórmula de cálculo do valor da pensão civil paga a beneficiários de servidores falecidos. Segundo esse dispositivo, quando o provento ou remuneração do instituidor da pensão superar o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social (teto do RGPS) , o valor da pensão deve ser calculado pelo valor do teto do RGPS acrescido de 70% do que estiver acima desse teto. Esse decréscimo de 30% é conhecido como “redutor” ou “parcela redutora”.

O mesmo comando estabeleceu a necessidade de regulamentação por meio de norma infraconstitucional. Trata-se de caso de eficácia limitada, ou seja, somente passa a produzir efeitos quando da promulgação de lei regulamentadora. A Medida Provisória 167/2004, publicada em 20/2/2004, regulamentou o referido comando constitucional. Posteriormente, foi convertida na Lei 10.887/2004. Portanto, o termo inicial para aplicação do redutor nas pensões deve ser 20/2/2004.

No Acórdão 2.943/2017-TCU-2ª Câmara, entendeu-se que é irregular o congelamento do redutor. O fundamento dessa decisão consta no seguinte trecho do Voto do Ministro Relator José Múcio:

6. Cumpre destacar que a adoção do valor nominal do redutor referente à data do óbito do instituidor e sua simples dedução das novas remunerações que foram e vierem a ser fixadas para a carreira do exservidor contraria os princípios do Direito Financeiro e levará, num futuro não muito distante, a que o benefício pensional praticamente alcance o valor do salário do cargo do instituidor.

No mesmo acórdão, constou a seguinte determinação para esta unidade técnica:

9.4.1. autue processo específico e realize diligência ao Ministério da Fazenda, solicitando a prestação de esclarecimentos acerca do critério de reajuste dos proventos de pensão civil pela paridade com congelamento da “parcela redutora”, podendo, se necessário, estender a requisição de informações a outros órgãos públicos;

Assim, a Sefip decidiu verificar se esse entendimento está sendo respeitado, no âmbito do 3º ciclo da fiscalização contínua de folhas de pagamento (TC-016.950/2017-8) . Considerando apenas as pensões pagas pelo SIAPE, a equipe de fiscalização identificou 18.292 benefícios em que o total dos rendimentos pagos aos pensionistas, descontado o valor do teto do RGPS, possivelmente seja superior a 70% do total da remuneração/provento a que o instituidor de pensão faria jus (caso ainda estivesse vivo) , descontado também o valor do teto do RGPS. Inicialmente estimou-se que essa situação estivesse gerando pagamentos irregulares cujo somatório resultava em mais de R\$ 28 milhões por mês (peças 2 e 3) .

Diante disso, foi enviado o Ofício 5.407/2017-TCU/Sefip para o órgão gestor do SIAPE, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) , solicitando “esclarecimentos e/ou justificativas para tais ocorrências, informando, caso entenda pela pertinência dos casos apontados, as medidas adotadas para adequação do SIAPE à regra constitucional” (peça 4) .

Aquele Ministério, por meio do Ofício 8.6347/2017-MP (peça 5) e da Nota Informativa 9.590/2017- MP (peça 7) , discordou do entendimento constante do supracitado acórdão, posicionando-se pela regularidade da situação. Em resumo, o gestor argumentou que o redutor é aplicado no momento do falecimento do servidor, e o valor da pensão é posteriormente corrigido com base no reajuste geral e anual do RGPS, para os casos não abrangidos pela exceção prevista no art. 6º da Emenda Constitucional 41/2003 (sem paridade) . Fundamenta essa prática no disposto no art. 15 da lei regulamentadora. Para benefícios de pensão com paridade, adota-se prática semelhante, porém a revisão do valor da pensão é feita na mesma proporção e na mesma data da revisão da remuneração dos servidores em atividade (art. 7º da Emenda Constitucional 41/2003) .

A equipe técnica fez novo contato com o MP, por meio telefônico e por mensagem de correio eletrônico. Foi encaminhada a íntegra do Acórdão 3.090/2017-TCU-2ª (Min. Rel. José Múcio) , que serve de balizador para esta ação fiscalizatória (peça 6) .

O MP confirmou o entendimento encaminhado anteriormente (peças 7) . Como justificativa para a forma de cálculo em vigor, o Assessor Especial de Controle Interno do Ministério remeteu ao disposto na Orientação Normativa 9/2010, do próprio MP, a qual, dentre outros assuntos, define regras para o reajuste dos valores das pensões por morte:

Art 1º: (...)

§ 1º De acordo com o art. 15 da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, alterado pela Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008, os critérios de reajuste do benefício de pensão deverão observar, desde janeiro de 2008, as mesmas datas e índices aplicáveis aos benefícios do Regime Geral de Previdência Social RGPS, exceto as pensões instituídas até 31 de dezembro de 2003 e as pensões instituídas com base no parágrafo único do art. 3º da Emenda Constitucional nº 47, de 2005.

§ 2º As pensões instituídas no período compreendido entre 31 de dezembro de 2003 e 20 de fevereiro de 2004 serão calculadas pela última remuneração ou provento percebido pelo servidor ou aposentado na data anterior ao óbito e serão revistas na mesma data e índices aplicados aos benefícios do Regime Geral de Previdência Social-RGPS; e

§ 3º No que se refere à revisão das pensões instituídas até 31 de dezembro de 2003 e as pensões derivadas dos proventos de servidores falecidos que tenham se

aposentado com fundamento no art. 3º da Emenda Constitucional nº 47, de 2005, essas serão realizadas na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo estendido também a esses pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes de transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, na forma da lei.

A presente representação foi autuada para que o TCU se posicione a respeito dessa situação, que está em desacordo com os Acórdãos 2.943/2017 e 3.090/2017, ambos da 2ª Câmara. Conforme despacho à peça 1, também deve ser verificado se as unidades jurisdicionadas que estão fora do Siape – a exemplo dos órgãos do Judiciário e do Legislativo – estão respeitando o entendimento constante dessas deliberações.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

Deve-se registrar que a representação em tela preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do Regimento Interno do TCU, além de estar a mesma fundamentada na seção I.14, item 27, da Portaria-Segecex 12/2016 (cf. despacho à peça 1) .

Ademais, a Secretaria de Fiscalização de Pessoal do TCU possui legitimidade para representar ao Tribunal, consoante o disposto no inciso VI do art. 237 do Regimento Interno, e entende que estão presentes os três requisitos do art. 106 da Resolução 259/2014: risco, materialidade e relevância.

EXAME TÉCNICO

Do momento da aplicação do redutor da pensão

O MP, em sua resposta, deixou claro que aplica o redutor da pensão no momento do óbito do servidor, com base no valor da remuneração (ou do provento de aposentadoria) e no valor do teto do RGPS. Feito o abatimento, o valor da pensão é armazenado no Siape e passa a sofrer correções e reajustes de acordo com a situação do servidor que veio a óbito. Para pensões com paridade, aplica-se a correção equivalente à dos servidores ativos. Para pensões sem paridade, aplica-se o índice de correção do RGPS.

Entende esta unidade técnica que a prática adotada pelo Ministério está de acordo com os comandos constitucionais e as leis ordinárias que tratam do tema, em especial da lei 10.887/2004, não cabendo mais considerações sobre esse tópico específico.

Há que se considerar, no entanto, o efeito desta prática na correção dos valores das pensões ao longo do tempo, o que será discutido nos próximos itens.

Do efeito da correção do valor da pensão para beneficiários sem direito à paridade

A aplicação do redutor no momento do óbito do instituidor garante que o valor da pensão atenda ao disposto no art. 40, §7º, incisos I e II da Constituição Federal.

Em cumprimento ao disposto no art. 15 da Lei 10.887/2014, as pensões devem ser reajustadas, a partir de janeiro de 2008, na mesma data e índice em que se der o

reajuste dos benefícios do RGPS, ressalvados os beneficiados pela garantia de paridade.

Então, quando não há direito à paridade, o índice de reajuste a ser aplicado é o mesmo para a pensão, para o teto do RGPS e para os rendimentos (remuneração ou provento de aposentadoria) do instituidor na data do óbito. Aplicando-se o mesmo reajuste, é preservada a proporção de 70% prevista no aludido dispositivo constitucional, conforme demonstrado na tabela a seguir:

	Rendimentos do instituidor (1)	Teto do RGPS (2)	Redutor (3)	Pensão (4)	(4-2) / (1-2)
Janeiro de 2015	R\$ 10.000,00	R\$ 4.663,75	R\$ 1.600,88	R\$ 8.399,13	70%
Janeiro de 2016	R\$ 11.128,00	R\$ 5.189,82	R\$ 1.781,45	R\$ 9.346,55	70%
Índice de reajuste	11,28%	11,28%	11,28%	11,28%	0%

Do efeito da correção do valor da pensão para beneficiários com direito à paridade

Novamente, a aplicação do redutor no momento do óbito do instituidor garante que o valor da pensão atenda inicialmente ao estabelecido no art. 40, §7º, incisos I e II, da Constituição Federal.

Para beneficiários com direito à paridade, o art. 6º-A, parágrafo único, e o art. 7º da Emenda Constitucional 41/2003 asseguram, para a revisão das pensões, a aplicação do mesmo critério de revisão da remuneração dos servidores da ativa:

Art. 7º Observado o disposto no art. 37, XI, da Constituição Federal, os proventos de aposentadoria dos servidores públicos titulares de cargo efetivo e as pensões dos seus dependentes pagos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, em fruição na data de publicação desta Emenda, bem como os proventos de aposentadoria dos servidores e as pensões dos dependentes abrangidos pelo art. 3º desta Emenda, serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, na forma da lei.

Tem-se então dois critérios distintos de correção das parcelas envolvidas no cálculo do redutor. Enquanto o teto do RGPS é atualizado anualmente por índice definido por portaria do Ministério da Fazenda, o valor (fictício) dos rendimentos do instituidor da pensão é atualizado por meio de legislação específica, com índice de correção frequentemente diferente do índice de correção do RGPS.

Conseqüentemente, caso o redutor não seja recalculado sempre que houver reajuste no teto do RGPS ou na remuneração do cargo ocupado pelo instituidor, o valor da pensão tenderá a divergir do estabelecido no art. 40, §7º, incisos I e II, da

Constituição Federal.

A título de exemplo, cita-se o caso da pensão instituída pelo servidor Felix Pereira de Araújo Filho, que se aposentou no cargo de Auditor Fiscal da Receita Federal e faleceu em 31/7/2013. O último provento de aposentadoria recebido por ele foi de R\$ 20.423,55, referente a julho de 2013. Após o cálculo inicial da pensão, houve diversos reajustes na remuneração do cargo e no teto do RGPS. Entretanto, como o redutor foi congelado no momento da concessão da pensão, atualmente a proporção de 70% prevista na Carta Magna não está sendo cumprida (peça 10) . A tabela abaixo demonstra a situação:

	Provento do instituidor (1)	Teto do RGPS (2)	Redutor (3)	Pensão (4)	(4-2) / (1-2)
Julho de 2013	R\$ 20.423,55	R\$ 4.159,00	R\$ 4.879,37	R\$ 15.544,19	70%
Janeiro de 2018	R\$ 27.177,87	R\$ 5.645,80	R\$ 4.879,37	R\$ 21.477,42	73,5%
Índice de reajuste	33,07%	35,75%	0%	38,17%	5%

Essa situação está em desacordo com o entendimento constante do Acórdão 3.090/2017-TCU-2ª (Min. Rel. José Múcio) . Segundo essa deliberação, nos casos de direito à paridade, o redutor deve ser recalculado sempre que houver reajuste no teto do RGPS ou na remuneração do cargo do instituidor da pensão. A tabela a seguir apresenta o valor do redutor e da pensão se fosse aplicado, no mesmo caso exemplificado acima, o método de cálculo defendido no acórdão:

	Provento do instituidor (1)	Teto do RGPS (2)	Redutor (3)	Pensão (4)	(4-2) / (1-2)
Julho de 2013	R\$ 20.423,55	R\$ 4.159,00	R\$ 4.879,37	R\$ 15.544,19	70%
Janeiro de 2018	R\$ 27.177,87	R\$ 5.645,80	R\$ 6.459,62	R\$ 20.718,25	70%
Índice de reajuste	33,07%	35,75%	32,39%	33,29%	0%

Observa-se que a pensão deveria ser de R\$ 20.718,25, e não de R\$ 21.477,42 (diferença de 3,7%) . Esse pagamento a maior está ocorrendo em milhares de pensões pagas pelo Siape. Assim, cabe determinação para que a forma de cálculo do redutor seja corrigida.

É importante registrar que o constituinte não deixou clara sua intenção quanto à necessidade ou não de recálculo do redutor, de forma que tanto a interpretação do MP quanto a adotada no Acórdão 3.090/2017-TCU-2ª são cabíveis.

Entretanto, quando se analisa a situação sob a ótica do princípio constitucional da isonomia, conclui-se que a interpretação mais razoável é a do acórdão. Isso porque o congelamento do redutor faz com que um mesmo índice de reajuste sobre o valor

bruto de pensões com e sem paridade gere índices de reajuste distintos quando se compara os respectivos valores líquidos decorrentes.

Como exemplo, cita-se o caso da pensionista Clea Maria da Silva Correa (Matrícula Siape nº 05371309) , cujos contracheques referentes a março de 2017 e a janeiro de 2018 encontram-se acostados à peça 9. Sua pensão é paga com base na regra da paridade com aplicação do redutor, e a tabela a seguir apresenta análise de dados desses contracheques:

	Pensão com paridade (dados da peça 9)
Valor bruto 1	R\$ 17.039,24
Redutor 1	R\$ 2.523,51
Valor líquido 1	R\$ 14.515,73
Valor bruto 2 (após reajuste de 4,75%)	R\$ 17.848,60
Redutor 2	R\$ 2.523,51
Valor líquido 2	R\$ 15.325,09
Valor líquido 2 / Valor líquido 1	1,0557

Observa-se que, embora o reajuste na remuneração do cargo do instituidor (Agente de Polícia Federal – Classe Especial) tenha sido de 4,75%, o congelamento do redutor gerou um reajuste no valor líquido de 5,57%. Conforme demonstrado no item 19 da presente instrução, caso se tratasse de pensão sem paridade, o reajuste no valor líquido seria exatamente de 4,75%.

Essa falta de isonomia, resultante do método de cálculo implementado no Siape, ocorre também quando se compara o efeito de reajuste sobre pensões com paridade e sobre proventos de aposentadorias decorrentes do mesmo cargo. Por exemplo, enquanto a referida pensionista teve, na prática, reajuste de 5,57%, os Agentes de Polícia Federal aposentados tiveram reajuste de apenas 4,75% (peça 9, p. 2 e 5) .

Os órgãos do Legislativo, do Judiciário, do Ministério Público da União, bem como a própria Secretaria Geral de Administração do TCU, também não estão respeitando a proporção de 70% nos casos em que houve reajuste no valor das pensões com paridade (peça 12) .

CONCLUSÃO

Segundo o art. 40, § 7º, da Constituição Federal, quando o provento ou remuneração do instituidor da pensão superar o teto do RGPS, o valor da pensão deve ser calculado pelo valor do teto acrescido de 70% do que estiver acima desse limite. O decréscimo de 30% é conhecido como “redutor” e passou a ser obrigatório a partir de 20/2/2004, data de publicação da Medida Provisória 167/2004, que regulamentou o comando constitucional.

Todas as unidades jurisdicionadas estão aplicando esse método de cálculo apenas no momento da concessão da pensão. Quando se trata de pensão sem paridade, não há problema algum, pois a proporção de 70% é mantida quando há reajustes no valor da pensão. Por outro lado, nas pensões com paridade, como o redutor não está sendo recalculado quando há reajuste no teto do RGPS ou na remuneração do cargo ocupado pelo instituidor, a proporção de 70% prevista na Carta Magna não está sendo cumprida em milhares de casos.

O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) entende que a intenção do constituinte foi a de calcular o redutor apenas uma vez: no momento da concessão da pensão. Ocorre que a 2ª Câmara do TCU, por meio dos Acórdãos 2.943/2017 e 3.090/2017 (ambos da relatoria do Ministro José Múcio), entendeu que o congelamento do redutor é indevido.

Não está clara a intenção do constituinte quanto à necessidade ou não de recálculo do redutor, de forma que tanto a interpretação do MP quanto a adotada nesses acórdãos são cabíveis.

Entretanto, esta unidade técnica, analisando a situação sob a ótica do princípio da isonomia, conclui que a interpretação mais razoável é a dos acórdãos. Isso porque o congelamento do redutor faz com que um mesmo índice de reajuste sobre o valor bruto de pensões com e sem paridade gere índices de reajuste distintos quando se compara os respectivos valores líquidos decorrentes. A falta de isonomia está ocorrendo também quando se compara o efeito de reajuste sobre pensões com paridade e sobre proventos de aposentadorias decorrentes do mesmo cargo.

Portanto, cabe determinação no sentido de que todos os jurisdicionados, no caso das pensões com paridade concedidas a partir de 20/2/2004, passem a recalcular o redutor sempre que houver reajuste nos benefícios do RGPS ou na remuneração do cargo do instituidor da pensão. Parcelas remuneratórias criadas após a concessão da pensão que sejam extensíveis aos pensionistas também devem ser consideradas reajuste.

Tendo em vista que o recálculo pode gerar decesso no valor da pensão, e considerando o princípio da segurança jurídica, propõe-se que seja instituída parcela de natureza compensatória para preservar o valor da pensão. Essa parcela deverá ser absorvida pelos futuros reajustes – seja no teto do RGPS ou na remuneração do cargo paradigma – podendo, ainda, ser suspensa por determinação proferida no processo de apreciação do ato de concessão da pensão.

Com base nessas propostas e na diferença de 3,7% evidenciada no item 26 da presente instrução, realizou-se nova estimativa do benefício financeiro, resultando no valor de R\$ 9.683.684,81 por mês, o qual, projetado para cinco anos, pode alcançar o montante de R\$ 629.439.512,37.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior com as seguintes propostas:

a) Encaminhar o processo para a Secretaria das Sessões, a fim de proceder ao sorteio de Ministro Relator entre os relatores das listas 2, 4, 5, 7 e 8, com amparo no art. 34 da Resolução TCU 175/2005;

b) Conhecer a presente representação, por atender aos requisitos de

admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, considerá-la procedente;

c) Determinar, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, à Defensoria Pública da União, ao Tribunal de Contas da União, à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal, ao Conselho Nacional do Ministério Público e ao Conselho Nacional de Justiça que, no prazo de 120 dias:

c.1) adotem as medidas necessárias, no caso das pensões com paridade concedidas a partir de 20/2/2004, para que o redutor passe a ser recalculado sempre que houver reajuste nos benefícios do Regime Geral de Previdência Social ou na remuneração do cargo do instituidor da pensão, incluindo parcelas remuneratórias criadas após a concessão da pensão que sejam extensíveis aos pensionistas, em respeito ao estabelecido no art. 40, § 7º, incisos I e II, da Constituição Federal c/c o princípio da isonomia;

c.2) se o recálculo gerar redução no valor da pensão, instituem parcela de natureza compensatória, em respeito aos princípios da segurança jurídica e da irredutibilidade de vencimentos, a qual deverá ser absorvida pelos futuros reajustes, sem prejuízo da suspensão do seu pagamento por determinação proferida pelo TCU no processo de apreciação do ato de concessão da pensão.

c.3) orientem as unidades federais sob suas respectivas jurisdições, quando aplicável, a fim de que também cumpram as determinações acima.

Eis o Relatório.

Voto

Trata-se de representação autuada com objetivo de apurar possíveis irregularidades no cálculo da parcela redutora de pensões civis, prevista no art. 40, § 7º, incisos I e II, da Constituição Federal e regulamentada pela Lei 10.887/2004.

Na instrução de peça 13, a Sefip narra que a Emenda Constitucional 41/2003 deu nova redação para o art. 40, § 7º, da Constituição Federal, alterando a fórmula de cálculo do valor da pensão civil paga a beneficiários de servidores falecidos na atividade e na inatividade. Segundo o referido dispositivo, quando o provento ou remuneração do instituidor da pensão superar o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social (teto do RGPS), o valor da pensão deve ser calculado pelo valor do teto do RGPS acrescido de 70% do que estiver acima desse teto. Esse decréscimo de 30% é conhecido como “redutor” ou “parcela redutora”.

O mesmo comando estabeleceu a necessidade de regulamentação, o que veio a ocorrer com a edição da Medida Provisória 167/2004, publicada em 20/2/2004, posteriormente convertida na Lei 10.887/2004.

Considerando tais regramentos e tendo em vista que, por meio dos Acórdãos 2.943/2017 e 3.090/2017, ambos da 2ª Câmara, esta Corte de Contas entendeu que é irregular o congelamento do redutor ao momento da concessão de pensão, a unidade técnica apurou se esse entendimento está sendo respeitado. Com esse desiderato e considerando apenas as pensões pagas pelo Siape, sistema que abarca os servidores do Poder Executivo Federal, a Sefip identificou 18.292 benefícios em que o total dos rendimentos pagos aos pensionistas, descontado o

valor do teto do RGPS, na data do levantamento, em março de 2017, possivelmente seja superior a 70% do total da remuneração/provento a que o instituidor de pensão faria jus (caso ainda estivesse vivo) .

Diante de tal fato, a Sefip diligenciou o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) solicitando “esclarecimentos e/ou justificativas para tais ocorrências. Na resposta encaminhada (peça 5) , o MP deixou claro que aplica o redutor da pensão no momento do óbito do servidor, com base no valor da remuneração (ou do provento de aposentadoria) e no valor do teto do RGPS. Feito o abatimento, o valor da pensão é armazenado no Siape e passa a sofrer correções e reajustes de acordo com a situação do servidor que veio a óbito. Para pensões com paridade, o MP aplica a correção equivalente a dos servidores ativos. Para pensões sem paridade, aplica-se o índice de correção do RGPS.

Ainda, segundo a unidade técnica, todas as unidades jurisdicionadas estão aplicando o método de cálculo previsto no art. 40, § 7º, da Constituição Federal, apenas no momento da concessão da pensão. Nesse sentido, quando se trata de pensão sem paridade, a Sefip demonstra que não há qualquer problema, já que a proporção de 70% é mantida quando há reajustes tanto no valor da pensão quanto no teto do RGPS. Por outro lado, nas pensões com paridade, como o redutor não está sendo recalculado quando há reajuste no teto do RGPS ou na remuneração do cargo ocupado pelo instituidor, a proporção de 70% prevista na Carta Magna não está sendo cumprida em milhares de casos.

A Sefip sustenta que o efeito prático dessas correções nas pensões com e sem paridade, ao longo do tempo, fere o princípio da isonomia na medida em que o congelamento do redutor faz com que um mesmo índice de reajuste sobre o valor bruto de pensões com e sem paridade gere índices de reajuste distintos quando se compara os respectivos valores líquidos decorrentes. Segundo a UT, a falta de isonomia está ocorrendo também quando se compara o efeito do reajuste sobre pensões com paridade e sobre proventos de aposentadorias decorrentes do mesmo cargo.

-II-

Registro minha concordância com as conclusões formuladas no âmbito da unidade técnica, razão pela qual incorporo os argumentos trazidos e respectivos fundamentos, transcritos no relatório precedente, em minhas razões de decidir, sem prejuízo de tecer os comentários que se seguem.

A questão central da discussão tratada nos presentes autos se cinge ao cálculo da parcela redutora no caso das pensões instituídas com paridade após o advento da EC 41/2003. Isso porque, nesses casos, a Sefip identificou que o cálculo da referida parcela é feito uma única vez por ocasião do óbito do instituidor, não sendo recalculada com os aumentos concedidos ao benefício teto do RGPS e nem quando há aumento no valor da remuneração do cargo ativo com o qual a pensão guarda paridade. Nesse cenário, a unidade técnica demonstrou, para caso concreto de pensão instituída por ex-ocupante do cargo de Auditor Fiscal da Receita Federal, em julho de 2013, a seguinte situação:

Provento do instituidor (1)	Teto do RGPS (2)	Redutor (3)	Pensão (4)	(4-2) / (1-2)
Julho de 2013 R\$ 20.423,55	R\$ 4.159,00	R\$	R\$	70%

			4.879,37	15.544,19	
Janeiro de 2018	R\$ 27.177,87	R\$ 5.645,80	R\$ 4.879,37	R\$ 21.477,42	73,5%
Índice de reajuste	33,07%	35,75%	0%	38,17%	5%

No quadro acima, ilustra-se o último provento de aposentadoria recebido pelo instituidor, no valor de R\$ 20.423,55, referente a julho de 2013. Após o cálculo inicial da pensão, ocorreram diversos reajustes na remuneração do cargo paradigma e no teto do RGPS. Entretanto, como o redutor foi congelado no momento da concessão da pensão, a proporção de 70% prevista na Carta Magna, deixou de ser cumprida, já que a proporção atual está em 73,5%.

Verifico, que, de fato, a referida situação está em desacordo com o entendimento constante do Acórdão 2.943/2017-TCU-2ª Câmara, da relatoria do **Min. José Múcio**. É que na referida decisão, firmou-se o entendimento no sentido de que, nos casos de pensão civil com direito a paridade, o redutor deve ser recalculado sempre que houver reajuste no teto do RGPS ou na remuneração do cargo do instituidor da pensão. No mesmo sentido, os Acórdãos 9.878/2017, 6.944/2017, 3.784/2017, 3.467/2017 e 3.090/2017, todos da 2ª Câmara, entre outros.

Considerando essa premissa, a unidade técnica demonstrou, para o mesmo caso concreto, como deveria ser a correta aplicação do redutor, de forma a respeitar a proporção de 70% prevista na Constituição:

	Provento do instituidor (1)	Teto do RGPS (2)	Redutor (3)	Pensão (4)	(4-2) / (1-2)
Julho de 2013	R\$ 20.423,55	R\$ 4.159,00	R\$ 4.879,37	R\$ 15.544,19	70%
Janeiro de 2018	R\$ 27.177,87	R\$ 5.645,80	R\$ 6.459,62	R\$ 20.718,25	70%
Índice de reajuste	33,07%	35,75%	32,39%	33,29%	0%

Da comparação realizada, não há dúvidas de que a forma de cálculo da parcela redutora atualmente utilizada para as pensões que guardam paridade vai de encontro aos preceitos constitucionais que regem tais concessões. Isso porque, para manter a proporção correta (70%) , a pensão deveria ser, em 2018, no valor de R\$ 20.718,25, e não de R\$ 21.477,42 (diferença de 3,7%) . Vale mencionar que o referido pagamento a maior está ocorrendo em milhares de pensões pagas pelo SIAPE, já que o procedimento de cálculo do redutor se dá apenas uma vez, por ocasião da vigência.

Na mesma esteira, o Quadro 1 a seguir ilustra, para uma situação hipotética de pensão com paridade instituída em janeiro de 2010, por ex-ocupante do cargo de delegado de polícia federal, a evolução dos proventos de pensão até 2018, considerando o cálculo da parcela redutora feita somente na vigência da pensão em comparação com a correção dessa parcela levando em conta os reajustes anuais do valor de referência para o teto do RGPS e os reajustes concedidos à carreira:

Quadro 1 – Comparação entre a atual metodologia de cálculo para os proventos de pensão civil com paridade e metodologia correta que mantem em 70% a proporção da parcela que supere o valor do teto dos benefícios previdenciários do RGPS

**Beneficiário “A”,
cuja pensão foi
instituída em
janeiro de 2010
(Cargo hipotético
do instituidor:
delegado de
polícia federal)**

**Situação 1 –
Cálculo da parcela
reduzora por
ocasião dos
reajustes do teto
do RGPS e
considerando
alterações na
remuneração do
cargo efetivo**

	Jan/10	Jan/1 1	Jan/1 2	Jan/1 3	Jan/1 4	Jan/1 5	Jan/1 6	Jan/1 7	Jan/1 8
Subsídio (a)	R\$19.699,82	R\$ 19.699,82	R\$ 19.699,82	R\$ 20.684,81	R\$ 21.719,05	R\$ 22.805,00	R\$ 22.805,00	R\$ 28.262,24	R\$ 29.604,70
Teto do RGPS (b)	R\$ 3.467,40	R\$ 3.691,74	R\$ 3.916,20	R\$ 4.159,00	R\$ 4.390,24	R\$ 4.663,75	R\$ 5.189,82	R\$ 5.531,31	R\$ 5.645,80
Valor do redutor ©	R\$ 4.869,73	R\$ 4.802,42	R\$ 4.735,09	R\$ 4.957,74	R\$ 5.198,64	R\$ 5.442,38	R\$ 5.284,55	R\$ 6.819,28	R\$ 7.187,67
Benefício (d)	R\$14.830,09	R\$ 14.897,40	R\$ 14.964,73	R\$ 15.727,07	R\$ 16.520,41	R\$ 17.362,63	R\$ 17.520,45	R\$ 21.442,96	R\$ 22.417,03
Proporção da parcela que excede o teto do RGPS (e)	70%	70%	70%	70%	70%	70%	70%	70%	70%

**Fundamento
constitucional do
cálculo:**

*CF/88, Art. 40, § 7º
Lei disporá sobre a
concessão do*

benefício de pensão por morte, que será igual:

l – ao valor da totalidade dos proventos do servidor falecido, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso aposentado à data do óbito;

Fórmula de cálculo para pensão com paridade decorrente de servidor aposentado com paridade: (d) = [(a-b) *0,7]+b. Cálculo utilizado toda vez que ocorrer aumento no valor do tetos dos benefícios previdenciários ou reajuste no subsídio do cargo.

Fórmula de cálculo (e) = [(d) - (b)]/[(a) - (b)]

Situação 2 – Cálculo da parcela redutora apenas na vigência do benefício

	Jan/10	Jan/1 1	Jan/1 2	Jan/1 3	Jan/1 4	Jan/1 5	Jan/1 6	Jan/1 7	Jan/1 8
Subsídio (a)	R\$19.699,82	R\$ 19.69	R\$ 19.69	R\$ 20.68	R\$ 21.71	R\$ 22.80	R\$ 22.80	R\$ 28.26	R\$ 29.60

		9,82	9,82	4,81	9,05	5,00	5,00	2,24	4,70
Teto do RGPS (b)	R\$ 3.467,40	R\$ 3.69 1,74	R\$ 3.91 6,20	R\$ 4.15 9,00	R\$ 4.39 0,24	R\$ 4.66 3,75	R\$ 5.18 9,82	R\$ 5.53 1,31	R\$ 5.645 ,80
Valor do redutor ©	R\$ 4.869,73	R\$ 4.86 9,73	R\$ 4.869 ,73						
Benefício (d)	R\$ 14.830,09	R\$ 14.83 0,09	R\$ 14.83 0,09	R\$ 15.81 5,08	R\$ 16.84 9,32	R\$ 17.93 5,27	R\$ 17.93 5,27	R\$ 23.39 2,51	R\$ 24.73 4,97
Proporção da parcela que excede o teto do RGPS (e)	70%	69,58 %	69,15 %	70,53 %	71,90 %	73,16 %	72,35 %	78,58 %	79,67 %
Diferença entre benefícios considerando a Situação 1	R\$ 0,00	-R\$ 67,30	-R\$ 134,6 4	R\$ 88,02	R\$ 328,9 2	R\$ 572,6 5	R\$ 414,8 3	R\$ 1.949 ,55	R\$ 2.317, 94

Fundamento constitucional do cálculo:

*CF/88, Art. 40, § 7º
Lei disporá sobre a concessão do benefício de pensão por morte, que será igual:*

I - ao valor da totalidade dos proventos do servidor falecido, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso aposentado à data do óbito;

Fórmula de cálculo para pensão com

paridade
decorrente de
servidor
aposentado com
paridade: (d) =
[(a-b) *0,7]+b
para Jan/10.

Nos demais anos,
o valor do
benefício é
encontrado
subtraindo-se o
subsídio do cargo
do valor calculado
para o redutor no
ano da vigência do
benefício
(Jan/2010) (d) =
(a) - (c)

Fórmula de cálculo
(e) = [(d) - (b)]/[
(a) - (b)].

Observa-se do Quadro 1 que, ao longo do tempo, a proporção de 70% preconizada pelo art. 40, § 7º, da CF/88 deixa de ser atendida para a situação 2 já que, nesse caso, o cálculo da parcela redutora ocorre apenas uma vez, por ocasião do óbito do instituidor (no exemplo, em janeiro de 2010) . Nessa situação hipotética, nos anos de 2011 e 2012, exercícios nos quais não houve aumento na remuneração do cargo que vincula a pensão, a proporção ficaria abaixo dos 70%, desatendendo, igualmente, o comando constitucional.

Outra inconsistência que decorre da metodologia atualmente adotada se observa quando, para um mesmo cargo, uma pensão com paridade é instituída em momento posterior a outra. Nessa situação, dois benefícios que deveriam ter valores iguais passam a ter valores diferentes. É o que se demonstra no Quadro 2, a seguir:

Quadro 2 – Comparação de proventos de pensão civil com paridade, instituídos em momentos distintos considerando a atual metodologia de cálculo utilizada para os referidos benefícios

Beneficiário
"A", cuja
pensão foi
instituída em
janeiro de
2010 (Cargo
hipotético do
instituidor:
delegado de
polícia federal)

- Metodologia

atualmente
utilizada:
Cálculo da
parcela
reduzora
apenas na
vigência do
benefício

	Jan/10	Jan/1 1	Jan/1 2	Jan/13	Jan/14	Jan/15	Jan/16	Jan/17
Subsídio (a)	R\$19.699,82	R\$ 19.699,82	R\$ 19.699,82	R\$ 20.684,81	R\$ 21.719,05	R\$ 22.805,00	R\$ 22.805,00	R\$ 28.260,00
Teto do RGPS (b)	R\$ 3.467,40	R\$ 3.691,74	R\$ 3.916,20	R\$ 4.159,00	R\$ 4.390,24	R\$ 4.663,75	R\$ 5.189,82	R\$ 5.531,00
Valor do redutor (c)	R\$ 4.869,73							
Benefício (d)	R\$ 14.830,09	R\$ 14.830,09	R\$ 14.830,09	R\$ 15.815,08	R\$ 16.849,32	R\$ 17.935,27	R\$ 17.935,27	R\$ 23.390,27
Proporção da parcela que excede o teto do RGPS (e)	70%	69,58 %	69,15 %	70,53%	71,90%	73,16%	72,35%	78,58%

**Fundamento
Constitucional
do cálculo:**

*CF/88, Art. 40, §
7º Lei dispõe
sobre a
concessão do
benefício de
pensão por
morte, que será
igual:*

*I - ao valor da
totalidade dos
proventos do
servidor
falecido, até o
limite máximo
estabelecido
para os*

benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso aposentado à data do óbito;

**Fórmula de cálculo para pensão com paridade decorrente de servidor aposentado com paridade:
(d) = [(a-b) *0,7]+b para Jan/10.**

**Nos demais anos, o valor do benefício é encontrado subtraindo-se o subsídio do cargo do valor calculado para o redutor no ano da vigência do benefício
(Jan/2010) (d)
= (a) - (c)**

Fórmula de cálculo (e) = [(d) - (b)]/[(a) - (b)].

Beneficiário "B", cuja pensão foi instituída em janeiro de 2013 (Cargo hipotético do instituidor:

delegado de
polícia federal)

- Metodologia
atualmente
utilizada:
Cálculo da
parcela
reduzora
apenas na
vigência do
benefício

	Jan/10	Jan/1 1	Jan/1 2	Jan/13	Jan/14	Jan/15	Jan/16	Jan/17
Subsídio (a)	--	--	--	R\$20.684, 81	R\$21.719, 05	R\$22.805, 00	R\$22.805, 00	R\$28. 24
Teto do RGPS (b)	--	--	--	R\$4.159, 00	R\$4.390, 24	R\$4.663, 75	R\$5.189, 82	R\$5.5 31
Valor do redutor (c)	--	--	--	R\$4.957, 74	R\$4.957, 74	R\$4.957, 74	R\$4.957, 74	R\$4.9 74
Benefício (d)	--	--	--	R\$15.727, 07	R\$16.761, 31	R\$17.847, 26	R\$17.847, 26	R\$23. 50
Proporção da parcela que excede o teto do RGPS (e)	--	--	--	70,00%	71,39%	72,67%	71,86%	78,19%

**Fundamento
Constitucional
do cálculo:**

*CF/88, Art. 40, §
7º Lei dispõe
sobre a
concessão do
benefício de
pensão por
morte, que será
igual:*

*I - ao valor da
totalidade dos
proventos do
servidor
falecido, até o
limite máximo
estabelecido
para os*

benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso aposentado à data do óbito;

**Fórmula de cálculo para pensão com paridade decorrente de servidor aposentado com paridade:
(d) = [(a-b) *0,7]+b para Jan/13.**

**Nos demais anos, o valor do benefício é encontrado subtraindo-se o subsídio do cargo do valor calculado para o redutor no ano da vigência do benefício
(Jan/2010) (d)
= (a) - (c)**

Fórmula de cálculo (e) = [(d) - (b)]/[(a) - (b)].

Portanto, o exemplo apresentado no Quadro 2, que considera as atuais metodologias de cálculo utilizadas na Administração Pública Federal, comprova que os proventos de pensão com paridade, os quais deveriam apresentar para cargos de referência idênticos, valores similares, culminam em valores de benefícios diferentes.

Os exemplos apresentados nesse voto deixam claro a necessidade de ajuste que se impõe, com vistas a dar efetivo cumprimento ao preceito constitucional constante

do art. 40, § 7º da CF/1988, e para evitar prejuízos financeiros aos cofres da União, decorrentes de pagamentos superiores aos que efetivamente deveriam ser pagos nos termos da Constituição.

Destaco por oportuno que, como a atual metodologia de cálculo para as pensões com paridade culmina em valores proporcionalmente maiores ao longo do tempo e tendo em vista que os ajustes necessários ocasionarão redução nos valores atuais de pensões já concedidas, nos termos propostos pela Sefip e em atenção aos princípios da segurança jurídica e da irredutibilidade de vencimentos, entendo pertinente e necessária a criação de parcela de natureza compensatória absorvível, com objetivo de evitar os possíveis decessos remuneratórios decorrentes do ajuste que será proposto no acórdão, que deverá ser compensada na medida em que o valor do benefício de pensão gerado a partir da nova metodologia sugerida nestes autos for capaz de absorver a referida parcela.

Por fim, importa mencionar que, segundo estimativa da unidade técnica, o referido ajuste na atual metodologia de cálculo poderá resultar em economia para o erário da ordem de R\$ 629 milhões em 5 anos.

Ante o exposto, VOTO para que seja adotada a minuta de Acórdão que ora trago ao exame deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 6 de junho de 2018.

Ministro VITAL DO RÊGO

Relator