

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO
Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público
Departamento de Normas e Benefícios do Servidor
Coordenação-Geral de Aplicação das Normas

Nota Técnica nº 1871/2017-MP

Assunto: Alteração da fundamentação legal da concessão de aposentadoria.

Referência: Processo nº 05100.201899/2015-66

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. O presente expediente técnico visa firmar entendimento dirigido aos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC, do qual é órgão central esta Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público-SEGRT, quanto à forma em que se fará possível a alteração do fundamento legal da aposentadoria de servidor, na hipótese em que esse atender a mais de uma regra de jubilação, e uma delas lhe for mais vantajosa.

ANÁLISE

2. Iniciaram-se os autos com a verificação, pelo órgão de controle interno do Poder Executivo Federal, de orientação do Ministério da Saúde, por meio da Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas, a uma de suas unidades vinculadas, *sobre a possibilidade de servidor ter alterado o fundamento de sua jubilação, do art. 3º da Emenda Constitucional nº 47/2005 para as fundamentações da regras da Emenda Constitucional nº 41/2003.*

3. Por seu turno, o atual Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União entendeu como alternativa possível para atender aos servidores nestes casos, **a reversão da aposentadoria a pedido, acompanhada de novo requerimento com a fundamentação legal pretendida.**

4. Sobre o tema, este Órgão Central do SIPEC manifestou-se preliminarmente, por intermédio da Nota Técnica nº 70/2015/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP, **pelo cabimento da citada alteração, sob o argumento de que, uma vez que o servidor tenha cumprido os requisitos para jubilação enquanto encontra-se em atividade, configurar-se-ia direito adquirido seu aposentar-se também sob o fundamento da regra que cumpriu, ainda que outra seja a que embasou a aposentação,** compreendendo ainda, que nesta hipótese, o direito à alteração se limitaria ao prazo decadencial ou ao aperfeiçoamento do ato, que se opera com o seu registro pelo Tribunal de Contas da União - TCU, especificamente aquele que ocorresse primeiro.

5. Apesar do entendimento acima, por se tratar de matéria que se insere no plexo de atribuições da Advocacia-Geral da União-AGU, previsto na Lei Complementar nº 73, de 1993, notadamente porque exige a fixação de interpretação da Constituição Federal, a ser uniformemente seguida pelos órgãos e entidades da Administração Federal, os autos foram encaminhados à Consultoria Jurídica deste Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão-CONJUR/MP para análise.

6. Ato contínuo, a CONJUR/MP, por meio da COTA nº 01280/2015/DP/CGJRH/CONJUR/MP/CGU/AGU, em face da divergência de posicionamentos entre diversas Pastas Ministeriais, e considerando a competência do Ministério da Previdência Social para tratar de temas relacionados ao regime próprio dos servidores públicos, encaminhou os autos à Consultoria Jurídica do então Ministério da Previdência Social, solicitando que externasse o entendimento prevalente na referida Pasta, acerca do tema.

7. No âmbito do extinto Ministério da Previdência Social, os autos tramitaram, inicialmente, pela Secretaria de Políticas de Previdência Social, que pronunciou-se, essencialmente, nestes termos:

46. A nosso ver, as teses jurídicas que foram fixadas para o RGPS nos precedentes dos Recursos Extraordinários nº 630.501-RS e nº 626.489-SE, pelo col. STF, devem estender-se ao RPPS, nos moldes seguintes:

(a) a Administração Pública deve conceder o melhor benefício a que o servidor faça jus no RPPS, sendo, em regra, aquele que proporcionar o maior valor de proventos em moeda corrente na mesma data-base da concessão inicial;

(b) a revisão do fundamento legal da aposentadoria no RPPS não encontra amparo no direito adquirido ao melhor benefício quando estiver baseada em critérios legais de recomposição e/ou reajustes posteriores à data de concessão originária;

(c) o direito fundamental à concessão inicial do benefício previdenciário, no RPPS, pode ser exercido a qualquer tempo, desde que o servidor público mantenha vínculo estatutário atual, haja vista a exigência de titularidade de cargo efetivo, para estar abrangido pelo regime previdenciário próprio de que trata o art. 40 da Constituição Federal;

(d) a instituição de prazo decadencial para a revisão do ato inicial de concessão é compatível com a Constituição Federal em ambos os sistemas previdenciários: RGPS e RPPS.

47. A nosso ver, a Administração não deveria ter alterado o fundamento legal da aposentadoria, a pedido do servidor, do art. 3º da EC nº 47, de 2005, para a EC nº 41, de 2003, porque, na situação relatada pela Secretaria Federal de Controle Interno da CGU, ao que parece, não se trata de cotejar proventos a que o servidor faria jus na mesma data-base da concessão inicial, por força do direito adquirido, mas de escolha do benefício amparada exclusivamente por critérios de reajustes posteriores à concessão originária.

48. A Administração Pública não poderia justificar a revisão de um ato de aposentadoria válido, que é um ato administrativo vinculado, e consentir que o servidor público venha a transitar por diferentes fundamentos legais de aposentadoria no RPPS, valendo-se do melhor critério de reajuste do benefício do momento, porque isso comprometeria o equilíbrio financeiro e atuarial de um sistema previdenciário.

49. Dar-se-á a prescrição do fundo de direito em razão do decurso do prazo de cinco (5) anos do ato de concessão inicial do benefício, por força do art. 1º do Decreto nº 20.910, de 1932, não havendo base legal para a Administração acolher o requerimento tardio do servidor/beneficiário com vista à revisão do ato concessório.

50. Ainda que o servidor tenha direito adquirido à aposentadoria com base em outro fundamento legal, cujo benefício seja mais vantajoso que o atual, há de se observar o prazo decadencial (ou prazo prescricional que atinja o próprio fundo de direito) para a revisão do ato de concessão inicial do benefício, por força do princípio da segurança jurídica e do equilíbrio financeiro e atuarial dos sistemas previdenciários.

51. Parece-nos que o registro do ato de aposentadoria no TCU é terminativo apenas em face da Administração, e não do beneficiário, a qual não poderá cancelar tal ato sem antes promover a instauração de processo de revisão junto a esse egrégio Tribunal, o que pode ser levado a efeito até cinco anos após o registro, inclusive por iniciativa da própria Corte de Contas, em revisão de ofício.

52. Não há dúvida que a jurisprudência consolidada do col. STF considera o ato de concessão de aposentadoria como ato administrativo complexo, o qual somente se aperfeiçoa com o exame de sua legalidade e consequente registro pelo TCU. Acresce que esse procedimento de controle das condições de validade do ato de concessão inicial de aposentadoria não se sujeita ao prazo decadencial do art. 54 da Lei nº 9.784, de 1999.

53. Contudo, se o prazo de prescrição do fundo de direito para o beneficiário puder consumir-se a qualquer momento, antes mesmo de decorrido o quinquênio legal a partir da concessão inicial, bastando o registro do ato pelo TCU para a abreviação desse prazo, não haverá segurança jurídica, nem proporcionalidade em relação ao prazo decadencial de que dispõe a Administração, com base no art. 54 da Lei nº 9.784, de 1999, para anular o ato de aposentadoria, porque este direito da Administração somente decai em cinco anos, após a deliberação sobre a legalidade do ato concessório, para fins de registro, pelo TCU.

54. Ao que nos parece, o TCU pronunciou-se, na Súmula nº 199, a favor da segurança jurídica do servidor aposentado, e não em prejuízo deste. Assim, consideramos que o interessado poderá exercer o seu direito ao melhor benefício (isto é, ao maior valor de proventos em moeda corrente na mesma data-base da concessão inicial) mesmo após o registro do ato de aposentadoria pela Corte de Contas, desde que não tenha decorrido mais de cinco anos do ato de concessão inicial do benefício, porque nesse quinquênio a pretensão que visa a alteração do fundamento legal da aposentadoria não incide em prescrição do fundo de direito.

55. É de se notar que em alguns casos o legislador determina a revisão dos benefícios concedidos pela

Previdência Social. Nesta hipótese, entendemos que, em princípio, o beneficiário não decairá de seu direito enquanto a Administração se mantiver omissa, não realizando qualquer ato administrativo concreto no sentido de revisar de ofício o ato concessório.

56. No entanto, as prestações vencidas há mais de cinco anos, e que não foram reclamadas pelo beneficiário com fundamento na revisão legal, poderão estar sujeitas à prescrição, por força do art. 1º do referido Decreto nº 20.910, de 1932.

8. Com a manifestação técnica acima, os autos foram encaminhados à Consultoria Jurídica do extinto Ministério da Previdência Social, que anuiu as argumentações da Secretaria de Políticas de Previdência Social, todavia, informou que o seu posicionamento era meramente opinativo, uma vez que o pronunciamento jurídico conclusivo quanto ao ponto caberia à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN, por ser o órgão jurídico competente para se pronunciar sobre matéria previdenciária, a rigor do que dispõe o parágrafo único do art. 18 da Medida Provisória nº 726, de 2016, c/c o art. 13 da Lei Complementar nº 73, de 1993.

9. Assim, os autos foram encaminhados à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, que se manifestou na forma do Parecer nº 00451/2016/CONJUR-MPS/MF/PGFN, corroborando os entendimentos outrora ofertados por esta SEGRT e pela unidade do extinto MPS. Vejamos excertos:

13. Diante da análise exauriente consubstanciada nas manifestações técnicas constantes do PARECER nº 50/2015/CGNAL/DRPSP/SPPS/MTPS e na Nota Técnica nº 70/2015/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP, bem como nas manifestações jurídicas exaradas no PARECER nº 00360/2016/CONJUR-MPS/CGU/AGU e no PARECER Nº 01106/2016/AFVCGJRH/CONJUR-MP/CGU/AGU, não se verificam razões jurídicas que afastem as conclusões neles obtidas, de sorte que se ratifica o entendimento jurídico no sentido de que a possibilidade de alteração do fundamento legal de aposentadoria do servidor, no sentido de escolha do melhor benefício, apenas pode ocorrer considerada a data-base da concessão da aposentadoria, desde que o servidor à época já reunisse os requisitos para a aposentação, não havendo fundamento para a alteração do fundamento legal do ato de jubilação quando se tratar de reajustes e critérios legais posteriores à data da concessão original.

14. E ainda, deve ser observado o prazo decadencial quinquenal, contado da publicação do benefício, para a revisão do ato de concessão inicial do benefício, por força do princípio da segurança jurídica e do equilíbrio financeiro e atuarial dos sistemas previdenciários, devendo ser submetido ao Tribunal de Contas da União

CONCLUSÃO

10. Posto isto, considerando o entendimento inicial ofertado por esta SEGRT, mas especialmente, em virtude do limite de atuação deste órgão em matéria previdenciária e de fixação de interpretação à Carta Constitucional, tendo por alicerce a manifestação da Secretaria de Políticas de Previdência Social do extinto Ministério da Previdência Social, este órgão central do SIPEC firma o entendimento no sentido de que **para que seja possível a alteração do fundamento legal da aposentadoria do servidor DEVEM estar atendidos os seguintes pressupostos cumulativos:**

- a) Que o servidor cumpra, em atividade, os critérios para aposentação em mais de uma regra de aposentadoria;
- b) Que a regra para a qual o servidor pretende migrar lhe conceda o melhor benefício, aqui considerado como aquele que lhe proporcionar o maior valor de proventos em moeda corrente, na mesma data-base da concessão inicial;
- c) Vedação à alteração quando o pedido estiver baseado em critérios legais de recomposição e/ou reajustes posteriores à data de concessão originária;
- d) Observância do prazo decadencial, previsto no inciso I do art. 110 da Lei nº 8.112, de 1990, contado da data de publicação do ato de concessão do benefício, caso o ato de jubilação não tenha sido registrado pelo Tribunal de Contas da União - TCU;
 - d.1) Os casos em que o ato de jubilação já se encontrem registrados pelo TCU aplicam-se as determinações constante na Súmula TCU nº 199, devendo o pedido do servidor ser realizado diretamente àquela Corte de Contas.

e) É de responsabilidade da unidade competente para a concessão inicial da aposentadoria a análise do pleitos dos servidores, não se constituindo este Órgão Central unidade recursal das decisões dos órgãos do SIPEC.

11. Por fim, relevante destacar que a possibilidade de alteração do fundamento de aposentadoria já era aceita por este órgão central do SIPEC desde o ano de 2007, quando da prolação do **Ofício nº 157/2007/COGES/DENOP/SRH**, seguido de diversas outras manifestações no mesmo sentido. Todavia, referidas manifestações não continham, como a presente, procedimentos e regramentos detalhados do exercício de tal direito.

12. Nesse sentido, com vistas à consolidação do entendimento, sugere esta área de normas que a Lei nº 8.112, de 1990 Anotada e o CONLEGIS façam referência, no **Ofício nº 157/2007/COGES/DENOP/SRH**, na **Nota Técnica nº 117/COGES/DENOP/SRH/MP**, de **11/12/2007**, na **Nota Técnica nº 200/2010/COGES/DENOP/SRH/MP**, na **Nota Técnica nº 296/2010/COGES/DENOP/SRH/MP** e na **Nota Técnica 321/2010/COGES/DENOP/SRH/MP**, a esta **Nota Técnica**, por ser a que consolida o entendimento acerca da possibilidade de alteração do fundamento de aposentadoria.

13. Com estas informações, sugere-se o envio da presente manifestação à Secretaria Federal de Controle Interno do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, para conhecimento, e à Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas do Ministério da Saúde, para que adequue suas orientações ao estabelecido neste expediente.

À Senhora Coordenadora-Geral de Aplicação das Normas.

EDILCE JANE LIMA CASSIANO
Técnica da DIPVS

TEOMAIR CORREIA DE OLIVEIRA
Chefe da Divisão de Provimento, Vacância
e Benefícios da Seguridade Social

À avaliação da Senhora Diretora do Departamento de Normas e Benefícios do Servidor.

ANA CRISTINA SÁ TELES D'ÁVILA
Coordenadora-Geral de Aplicação das Normas

De acordo. À aprovação do Senhor Secretário de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público.

RENATA VILA NOVA DE MOURA
Diretora do Departamento de Normas e Benefícios do Servidor

Aprovo. Encaminhe-se cópia do presente expediente à Secretaria Federal de Controle Interno do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, à Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas do Ministério da Saúde e ao Departamento de Gestão de Pessoal Civil desta Secretaria para a adequação do Sistema SIAPE que se fizer necessária, bem como para que se divulgue o entendimento nos meios eletrônicos disponíveis neste Órgão Central, com as referências sugeridas no item 12 pelo DENOB/SEGRT.

AUGUSTO AKIRA CHIBA
Secretário de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público



Documento assinado eletronicamente por **EDILCE JANE LIMA CASSIANO**, Datilógrafa,
em 23/02/2017, às 09:54.



Documento assinado eletronicamente por **TEOMAIR CORREIA DE OLIVEIRA, Chefe de Divisão**, em 23/02/2017, às 10:32.



Documento assinado eletronicamente por **ANA CRISTINA SA TELES DAVILA, Coordenadora-Geral de Aplicação das Normas**, em 24/02/2017, às 15:22.



Documento assinado eletronicamente por **RENATA VILA NOVA DE MOURA, Diretora do Departamento de Normas e Benefícios do Servidor**, em 24/02/2017, às 17:28.



Documento assinado eletronicamente por **AUGUSTO AKIRA CHIBA, Secretário de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho no Serviço Público**, em 01/03/2017, às 14:43.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [<https://seimp.planejamento.gov.br/conferir>], informando o código verificador **3211424** e o código CRC **4A5EC915**.
