GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 033.041/2012-1 [Apenso: TC 020.243/2012-0]
Natureza(s): Administrativo
Órgão/Entidade: não há
Interessado: Tribunal de Contas da União – TCU/SEGEDAM
Advogado constituído nos autos: não há

SUMÁRIO: ADMINISTRATIVO. REPRESENTAÇÃO DA SEGEDAM. CONHECIMENTO. MONTEPIO CIVIL DA UNIÃO. PARECER AGU/AG-01/2012 NO SENTIDO DA NÃO RECEPÇÃO DO INSTITUTO PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988. COMPETÊNCIA DO MINISTÉRIO DA FAZENDA. SUSPENSÃO DOS DESCONTOS. ENCAMINHAMENTO DAS SOLICITAÇÕES DE DEVOLUÇÃO DOS RECURSOS AO MINISTÉRIO DA FAZENDA. DETERMINAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de representação formulada pela Secretaria-Geral de Administração sobre o Montepio Civil da União, em razão do Parecer AGU/AG-01/2012. Segundo esse parecer, o benefício em tela seria incompatível com a ordem constitucional instaurada em 1988.

A presente representação teve sua origem na Diretoria de Apoio Estratégico (Dapes), peça 1, e foi endossa pelo então Secretário-Geral de Administração, Fernando Luiz Souza da Eira.

Para melhor compreensão, transcrevo a instrução da lavra do Diretor Alexander Pinheiro Paschoal:

"1. A presente representação trata do Montepio Civil da União criado por meio do Decreto nº 942-A, de 31 de outubro de 1890.

2. O benefício consiste no pagamento de pensão de natureza civil, na forma de contraprestação pecuniária devida aos interessados indicados pelos respectivos instituidores.

3. No caso em apreço, os instituidores se constituem de autoridades, ativas e inativas, do Tribunal de Contas da União que, ainda hoje, contribuem para o Montepio Civil, na forma de desconto em folha de pagamento, com o intuito de, um dia, poderem legar a correspondente pensão a seus dependentes.

4. O pagamento do benefício vinha sendo feita pela União com fundamento na Lei nº 6.554 de 1978. Todavia, interpretação mais hodierna da legislação, por parte da Advocacia-Geral da União, desconhece a legalidade do instituto, o que motivou o Poder Executivo a suprimir a concessão do Montepio, conforme excerto adiante reproduzido, extraído do Parecer AGU/AG-01/2012, ipsis literis:

'a) o montepio detêm natureza de previdência complementar, ainda que ajustado como um contrato ou como uma poupança; por isso, na essência, deve ser tratado num contexto de relações de natureza previdenciária;

b) nada obstante as contribuições cobradas, o montepio atualmente é liquidado com parcela de recursos públicos; são parcelas muito substanciais; e não há justificativas constitucionais ou legais para tais gastos;

c) o montepio outorga ao beneficiário uma renda vitalícia; cálculos feitos com base em estimativas do IBGE (especialmente com projeção em torno de 85 anos de vida), dão conta de

gastos públicos de grande monta, sem contrapartida;

d) o montepio não se qualifica por uma relação atuarial; resumidamente, a União é quem arca com os pagamentos;

e) o montepio não se qualificaria como avença contratual celebrada entre uma autoridade e a Administração; trata-se apenas da utilização de normas antigas, não levadas a escrutínio em face do texto constitucional vigente, e respectivas emendas;

f) não há equilíbrio financeiro na concessão do beneficio;

g) não há razoabilidade na prestação continua do beneficio;

h) o montepio é modelo que pode promover a desigualdade; concretamente, não se subsume à vigorosa e seminal regra isonômica;

i) o montepio não atende a parâmetros de solidariedade, nos exatos termos da compreensão constitucional que se tem do aludido principio;

j) no regime do montepio não há previsão de tempo mínimo de contribuição;

k) quando do veto do beneficio do montepio para o Ministério Público o Presidente da República firmou-se entendimento de que havia tratamento discriminatório, aumento de responsabilidade para o Tesouro Nacional, bem como contemplou a inexistência de fonte de recursos;

l) o montepio seria contrário ao interesse público, no contexto do veto à regra do Ministério Público, quando da discussão em torno da lei orgânica daquela instituição,

m) no montepio não há captação solidária e coletiva que exclusivamente sustente os beneficiários;

n) não há cotização para superveniente recebimento de beneficias, mediante cálculos transparentes;

o) não há regime de capitalização e nem de repartição, que são os modelos que informam os regimes previdenciários que há no mundo;

p) não há acúmulo de fundo para pagamento de benefício futuro;

q) não há custeio direto para pagamento de beneficio atual; é o Tesouro Nacional quem arca com as diferenças;

r) poderá haver discussões judiciais sobre direito adquirido, dada eventual alegação sobre a idoneidade do fato;

s) não há contrato entre Administração e interessado, i.e., pelo menos na modalidade de contratos privados; ainda que firmados entre a Administração e o particular;

t) eventuais gastos do Erário com os benefícios não plasmariam necessidade pública justificativa da alocação de recursos complementares à contribuição paga;

u) o montepio da União não foi recepcionado pela Constituição de 1988, especialmente no que se refere à Emenda Constitucional nº 41, de 2003;

v) devem ser respeitadas situações pretéritas já consolidadas, entre outros, porque a boa fé nas relações com a Administração deve prevalecer;

x) o entendimento aqui adotado surte efeitos a partir do recebimento da presente consulta que, à época, suspendeu a apreciação de todos os requerimentos relativos ao Montepio;

y) os pedidos de inscrição no montepio, encaminhados ou pendentes, devem ser indeferidos, abrindo-se ao interessado prazo para impugnação administrativa, respeitando-se, sempre, o devido processo lega; respeitando-se, também, eventuais decisões judiciais em favor de interessados, que deverão ser contestadas também judicialmente;

z) instituidores ou interessados cujos beneficies não serão pagos, deverão ter os valores que recolheram como contribuição do montepio devolvidos, em moldes, fórmulas, índices e critérios a serem fixados pelo Ministério da Fazenda; abrindo-se aos instituidores e interessados prazo para impugnação administrativa, respeitando-se, sempre, o devido processo legal.'

5. Com base nas conclusões da AGU acima transcritas, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN, em recentes pareceres (PGFN/CJU/COJPN números 1.195, 1.473 e 1.569, todos

de 2012), firmou novo entendimento acerca da data de extinção do direito ao pagamento do benefício. Em substituição à data de recebimento da consulta pela AGU, a PGFN defende que, literis, 'as pensões relativas a ***óbito anterior a 5 de abril de 2012****,* ***data de aprovação do Parecer AGU/AG-01/2012****, devem ser averbadas pelo Ministério da Fazenda e incluídas no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos – SIAPE de modo que se possibilite ordenar a despesa pública (...)'. (grifei)*

6. Justifica sua proposta sob o fundamento de ser a morte do instituidor a causa jurídica da pensão, aquilo que enseja sua concessão; e de ser, a data de aprovação do parecer da AGU, o marco temporal de modificação da interpretação dada, até então, à legislação aplicável.

7. Em vista do prelecionado entendimento da AGU, aprimorado pela PGFN, é de se concluir que o Poder Executivo, responsável pela administração do Montepio Civil da União, manterá a concessão em favor dos beneficiários dos instituidores que tenham falecido até um dia antes da publicação do parecer supracitado, qual seja até a data de 4 de abril do ano corrente, de 2012.

8. Acerca dos instituidores não falecidos até o dia 4 de abril, a recomendação da PGFN para esses casos é a que segue, verbis:

'64. (...)

g) para os óbitos que ocorrerem a partir de 5 de abril de 2012, data de aprovação do Parecer AGU/AG-01/2012 pelo Advogado-Geral da União, ***deve o Ministério da Fazenda recusar-lhes (i) a averbação e a inclusão no SIAPE, (ii) não adotar qualquer medida tendente a autorizar a despesa****,* ***(iii) devolver o Processo Administrativo ao órgão do Poder de origem, (iiii) além de observar as demais recomendações do item no 33 deste Parecer.' (****PGFN/CJU/COJPN 1.569****)***

9. Todavia, importantes aspectos ainda carecem de devida regulamentação, a saber, a atualização financeira e a devolução dos valores de contribuição feita pelos instituidores não falecidos até o dia 4 de abril p.p..

10. Em que pese, teoricamente, o alcance dos efeitos jurídicos do Parecer da AGU esteja limitado ao Poder Executivo, na prática, aquele Poder busca ampliar esse alcance por meio da diretriz constante no Parecer PGFN nº 1.569/2012, parágrafo 33, ipsis literis:

'Em decorrência da autonomia administrativa do Poder Judiciário e do Tribunal de Contas da União, não se pode a eles opor o Parecer AGU/AG-01/2012 para exigir-lhes o incontinenti indeferimento dos pedidos de pensão. Assim sendo, ***deve o Ministério da Fazenda, no exame de legalidade que precede à averbação da pensão concedida, recusar-lhe o deferimento, comunicar ao Tribunal de Contas da União e <u>acionar o Escritório de Representação da Advocacia-Geral da União junto àquela Corte de Contas para que, intervindo no processo administrativo relativo à pensão do Montepio Civil da União na modalidade de interessada, pugne pelo seu não registro</u>. Em havendo decisão desfavorável, e esgotadas as irresignações admissíveis no processo administrativo junto à Corte de Contas, deve o Ministério da Fazenda comunicar o fato à Secretaria-Geral de Contencioso da Advocacia-Geral da União para que questione judicialmente o ato de registro da referida pensão de Montepio levado a cabo****.' (grifei)*

11. A orientação acima visa a evitar que, a despeito do afastamento da concessão do direito por parte do Ministério da Fazenda, o Tribunal de Contas da União e o Poder Judiciário antagonizem tal entendimento mediante prolação de decisões favoráveis à percepção do pecúlio. Com efeito, a independência das instâncias permite divergências de entendimento quanto à matéria. Por isso, enquanto essas duas instâncias decisórias – Poder Judiciário e TCU – não revelarem conformidade com o recente entendimento conferido ao assunto pela Fazenda Nacional, o benefício será, ao menos hipoteticamente, passível de concessão.

12. Conquanto, particularmente, defenda a imediata supressão das contribuições ao instituto do Montepio, penso que a hipótese de reversão de entendimento por parte do TCU sugere cautela no que concerne ao procedimento ora defendido. Isso porque, em havendo eventual reversão, a precipitada supressão da mensalidade do montepio poderá ser interpretada como desistência do instituidor e a concessão poderá lhe ser negada futuramente.

13. Penso não haver razão para manter o desconto de contribuições a instituto não mais reconhecido pelo Poder que o administra. Depreende-se da leitura dos pareceres dos órgãos jurídicos acima mencionados, a saber AGU e PGFN, a intenção de, entre outros procedimentos tendentes à extinção do Montepio, intervir diretamente nos processos orientados pelo Tribunal de Contas da União, com o intuito de impedir eventual decisão favorável à mantença do benefício.

14. Por outro lado, é forçoso concluir que eventual decisão meramente administrativa de excluir da folha de pagamento os descontos referentes a tais contribuições poderá resultar inadequada, para não dizer temerária, caso o próprio Tribunal de Contas da União, no desenvolvimento de seu mister constitucional, decida assegurar o registro das concessões de Montepio, por reconhecer sua legalidade.

15. Conclusivamente, considero que a interrupção do desconto, em contracheque, das contribuições das autoridades, ativas e inativas, deste Tribunal, que, ainda hoje, pagam pela futura concessão do benefício do Montepio Civil da União, devem ser objeto de provocação do Plenário deste Tribunal, por intermédio da presente representação, para que se pronuncie acerca da legalidade do instituto em comento, tomando por base os fundamentos contidos no supracitado parecer da Advocacia-Geral da União e nos mais recentes pareceres da PGFN (PGFN/CJU/COJPN números 1.195, 1.473 e 1.569, todos de 2012).

16. Caso a decisão que venha a ser tomada pelo Tribunal no presente processo não mais justifique o desconto de contribuições para o Montepio Civil da União, requeiro, desde logo, a supressão dos lançamentos a esse título, nos contracheques das autoridades, ativas e inativas, que, ainda hoje, transferem recursos para a manutenção do instituto. Também nesse caso, que seja autorizada a Secretaria-Geral de Administração do Tribunal de Contas da União a adotar, junto ao Ministério da Fazenda, os procedimentos de sua alçada que se façam necessários à restituição, aos respectivos instituidores, de forma atualizada, do montante acumulado de contribuições históricas mensais que tenham feito, individualmente, em favor do instituto, desde a data de suas respectivas inscrições."

Foi apensado a este processo o TC-020.243/2012-0, que trata de solicitação do benefício do montepio para a Sra. Irma Emília Daudt Prieto, viúva de Arnaldo da Costa Prieto, Ministro aposentado desta Corte.

Naquele processo consta parecer da então Consultoria Jurídica deste órgão, o qual, basicamente, acolhe o entendimento esposado pela Advocacia-Geral da União, como se verá a seguir.

Na condição de Presidente deste Tribunal, determinei (peça 3), com base no inciso XIV do art. 28 do Regimento Interno, fosse sorteado relator para o feito e a relatoria foi atribuída ao Ministro Augusto Nardes (peça 4).

O relator, em despacho de peça 5, determinou que a Segedam identificasse as autoridades do TCU participantes do montepio e eventuais beneficiários cuja concessão pendesse de registro para promover sua oitiva prévia.

As autoridades contribuintes do montepio civil no Tribunal são, de acordo com instrução da Dapes de peça 10, os Ministros aposentados Alberto Hoffman, Ewald Sizenando Pinheiro, João Nogueira de Rezende e Marcos Vinicius Vilaça Hoffman e os Ministros-Substitutos José Antônio Barreto de Macedo e Lincoln Magalhães da Rocha.

Não consta dos autos comprovante de notificação dos interessados, mas houve manifestação das seguintes autoridades: Alberto Hoffman, Ewald Sizenando Pinheiro e José Antônio Barreto de Macedo, que solicitaram a suspensão dos descontos para o montepio civil, bem assim a devolução dos valores pagos, atualizados monetariamente e acrescidos de juros.

Transcrevo em parte, a seguir, o parecer exarado pela Consultoria-Geral no TC 020.243/2012-0:

"**II - DAS CONCLUSÕES DO PARECER AGU/AG-01/2012**

7. Em síntese, o Parecer AGU/AG-01/2012 conclui que as normas relacionadas ao Montepio Civil da União, cuja origem remonta ao Decreto nº 942-A, de 31 de outubro de 1890, não foram recepcionadas pela ordem constitucional de 1988. Diante disso, defende que os pedidos de inscrição no montepio, encaminhados ou pendentes, sejam indeferidos e que os instituidores ou interessados cujos benefícios não serão pagos tenham os valores que recolheram devolvidos.

8. Permito-me transcrever excerto do citado parecer, exarado pelo eminente Consultor-Geral da União e aprovado pelo Advogado-Geral da União, que bem sintetiza os argumentos da AGU.

Ementa:

O Montepio Civil da União, que radica originalmente no Decreto no 942-A, de 31 de outubro de 1890, hoje fundamentado na Lei no 6.554, de 21 de agosto de 1978, e alterações posteriores, não foi recepcionado pela ordem constitucional de 1988. Indeferimento de requerimentos de novas inscrições. Devolução de valores recolhidos por interessados/inscritos cujo benefício ainda não foi requerido. Manutenção do pagamento de benefícios deferidos, em razão dos princípios da boa-fé, do venire contra factum proprio e da confiança do cidadão para com a Administração.

[...]

75. Conclusivamente, pode-se fixar entendimento no sentido de que:

a) o montepio detém natureza de previdência complementar, ainda que ajustado como um contrato ou como uma poupança; por isso, na essência, deve ser tratado num contexto de relações de natureza previdenciária;

b) nada obstante as contribuições cobradas, o montepio atualmente é liquidado com parcela de recursos públicos; são parcelas muito substanciais; e não há justificativas constitucionais ou legais para tais gastos;

c) o montepio outorga ao beneficiário uma renda vitalícia; cálculos feitos com base em estimativas do IBGE (especialmente com projeção em torno de 85 anos de vida), dão conta de gastos públicos de grande monta, sem contrapartida;

d) o montepio não se qualifica por uma relação atuarial; resumidamente, a União é quem arca com os pagamentos;

e) o montepio não se qualificaria como avença contratual celebrada entre uma autoridade e a Administração; trata-se apenas da utilização de normas antigas, não levadas a escrutínio em face do texto constitucional vigente, e respectivas emendas;

f) não há equilíbrio financeiro na concessão do beneficio;

g) não há razoabilidade na prestação continua do beneficio;

h) o montepio é modelo que pode promover a desigualdade; concretamente, não se subsume à vigorosa e seminal regra isonômica;

i) o montepio não atende a parâmetros de solidariedade, nos exatos termos da compreensão constitucional que se tem do aludido principio;

j) no regime do montepio não há previsão de tempo mínimo de contribuição;

k) quando do veto do beneficio do montepio para o Ministério Público o Presidente da República firmou entendimento de que havia tratamento discriminatório, aumento de responsabilidade para o Tesouro Nacional, bem como contemplou a inexistência de fonte de recursos;

l) o montepio seria contrário ao interesse público, no contexto do veto à regra do Ministério Público, quando da discussão em torno da lei orgânica daquela instituição,

m) no montepio não há captação solidária e coletiva que exclusivamente sustente os beneficiários;

n) não há cotização para superveniente recebimento de benefícios, mediante cálculos transparentes;

o) não há regime de capitalização e nem de repartição, que são os modelos que informam os regimes previdenciários que há no mundo;

p) não há acúmulo de fundo para pagamento de benefício futuro;

q) não há custeio direto para pagamento de beneficio atual; é o Tesouro Nacional quem arca com as diferenças;

r) poderá haver discussões judiciais sobre direito adquirido, dada eventual alegação sobre a idoneidade do fato;

s) não há contrato entre Administração e interessado, i.e., pelo menos na modalidade de contratos privados; ainda que firmados entre a Administração e o particular;

t) eventuais gastos do Erário com os benefícios não plasmariam necessidade pública justificativa da alocação de recursos complementares à contribuição paga;

u) o montepio da União não foi recepcionado pela Constituição de 1988, especialmente no que se refere à Emenda Constitucional no 41, de 2003;

v) devem ser respeitadas situações pretéritas já consolidadas, entre outros, porque a boa fé nas relações com a Administração deve prevalecer;

x) o entendimento aqui adotado surte efeitos a partir do recebimento da presente consulta que, à época, suspendeu a apreciação de todos os requerimentos relativos ao Montepio;

y) os pedidos de inscrição no montepio, encaminhados ou pendentes, devem ser indeferidos, abrindo-se ao interessado prazo para impugnação administrativa, respeitando-se, sempre, o devido processo legal; respeitando-se, também, eventuais decisões judiciais em favor de interessados, que deverão ser contestadas também judicialmente;

z) instituidores ou interessados cujos benefícios não serão pagos, deverão ter os valores que recolheram como contribuição do montepio devolvidos, em moldes, fórmulas, índices e critérios a serem fixados pelo Ministério da Fazenda; abrindo-se aos instituidores e interessados prazo para impugnação administrativa, respeitando-se, sempre, o devido processo legal.

Senhor Advogado-Geral da União, são estas as considerações que submeto ao altíssimo crivo de Vossa Excelência, para providências que Vossa Excelência julgar adequadas, isto é, se as razões aqui declinadas merecerem v. placet.

III - DAS NORMAS REFERENTES AO MONTEPIO CIVIL DA UNIÃO

9. O Decreto no 942-A, de 31 de outubro de 1890, criou o Montepio Obrigatório dos Empregados do Ministério da Fazenda. Tal norma foi alterada diversas vezes pelas seguintes espécies normativas: Decreto no 5.137, de 5 de janeiro de 1927, Decreto no 22.414, de 30 de janeiro de 1933, Decreto-Lei no 9.595, de 16 de agosto de 1946, Lei no 3.058, de 22 de dezembro de 1956, Lei no 4.477, de 12 de novembro de 1964, Lei no 4.493, de 24 de novembro de 1964, Lei no 5.010, de 30 de maio de 1966, Lei no 6.554, de 21 de agosto de 1978, Decreto no 83.226, de 1o março de 1979, Lei no 6.810, de 7 de julho de 1980, Lei no 7.034, de 5 de outubro de 1982 e Lei no 7.143, de 23 de novembro de 1983.

10. Segue abaixo quadro sintético acerca da evolução regulamentar do Montepio Civil da União.

NORMA	OBJETO	DISPOSIÇÕES IMPORTANTES	SITUAÇÃO
Decreto nº 942-A, de 31.10.1890	Cria o Montepio Civil para os empregados do Ministério da Fazenda, de contribuição obrigatória	Previsão de pagamento de joia e prestação mensal	Revogado pelo Decreto s/nº de 25.04.1991
Decreto nº 5.137, de 05.01.1927	Faculta aos Ministros do Supremo Tribunal	Pagamento de prestação mensal e joia no valor de	Não consta revogação expressa

	Federal requererem a inscrição no Montepio Federal	um dia do ordenado mensal	
Decreto nº 22.414, de 30.01.1933	Estabelece regras para a concessão do Montepio aos funcionários públicos da União	Prevê o pagamento de prestação mensal e joia no valor de um dia do ordenado mensal	Revogado Decreto s/nº de 25.04.1991
Decreto-Lei nº 9.595, de 16.08.1946	Dispõe sobre a contribuição para o Montepio e estabelece o valor das pensões	Contribuição mensal equivalente a 45ª parte do vencimento do funcionário	Não consta revogação expressa
Lei nº 3.058, de 22.12.1956	Altera valores de contribuições e pensões dos Ministros do Supremo Tribunal Federal e estende o Montepio aos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, bem como **aos Ministros do Tribunal de Contas** e aos do Tribunal Federal de Recursos	Contribuição mensal equivalente a 45ª parte dos vencimentos ou proventos e pensão igual a 15 vezes o valor da prestação mensal	Não consta revogação expressa.
Lei nº 4.477, de 12.11.1964	Modifica dispositivos da Lei nº 3.058, de 1956	Contribuição mensal correspondente a 25ª parte (4%) dos vencimentos e acréscimos, e a pensão será de 15 vezes o valor da primeira, sendo esta última sempre atualizada de acordo com a tabela de vencimentos vigente	Não consta revogação expressa
Lei nº 4.493, de 24.11.1964	Regula o processamento da aposentadoria e do Montepio dos magistrados remunerados pela União	A habilitação à pensão do montepio deve ser apresentada perante o respectivo Presidente do Tribunal	Não consta revogação expressa
Lei nº 5.010, de 30.05.1966	Estende aos Juízes Federais a possibilidade de contribuir para o Montepio Civil		Não consta revogação expressa

11. De tais normas é possível extrair as características relevantes do Montepio Civil da União para o deslinde da questão formulada pelo insigne Presidente desta Corte de Contas.

12. De início, há que se destacar que Decreto nº 83.226/79 foi expressamente revogado por um Decreto não numerado, datado de 10 de maio de 1991. O decreto revogador retirou do mundo jurídico o conteúdo da Lei nº 6.554, de 1978, que restou sem regulamentação. Dessa forma, a partir de 10 de maio de 1991, tornou-se impossível a realização de novas inscrições no Montepio Civil da União.

13. Durante o período de vigência do Decreto nº 83.226/79 e das normas que lhe antecederam, somente um universo restrito de autoridades podiam se inscrever no Montepio Civil da União. Nos termos do art. 1º do aludido Decreto, podiam ser contribuintes:

(i) os Ministros do Supremo Tribunal Federal, do Tribunal Federal de Recursos, do Tribunal Superior do Trabalho ***e do Tribunal de Contas da União****;*

(ii) os Juízes dos Tribunais Regionais do Trabalho, os Juízes-Presidentes de Juntas de Conciliação e Julgamento e os Juízes do Trabalho-Substitutos;

(iii) os Juízes Federais;

(iv) os Desembargadores do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e os Juízes de Direito do Distrito Federal;

(v) os Desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e os Juízes de Direito, no mesmo Estado, ambos de investidura federal;

(vi) o Procurador-Geral do Tribunal de Contas da União.

14. Em acréscimo, as Leis 6.810/80, 7.034/82 e 7.143/83 facultaram a adesão ao Montepio aos Ministros Togados do Superior Tribunal Militar, Juízes Auditores, Juízes Auditores Substitutos, Conselheiros, Auditores, Procurador-Geral do Tribunal de Contas do Distrito Federal e Auditores (Ministros-Substitutos) do Tribunal de Contas da União.

15. Quanto aos valores da contribuição e do benefício do Montepio Civil da União, o art. 1º da Lei no 3.058/56, com redação dada pela Lei no 4.477/64, dispõe que a primeira corresponderia à 25a parte do vencimento e acréscimos e a pensão mensal, devida aos seus herdeiros, seria igual a 15 vezes a contribuição. Ademais, o Decreto nº 83.226/79 estabelece que a admissão ao Montepio Civil da União sujeita o segurado ao pagamento de jóia equivalente a 12 (doze) vezes o valor originário da contribuição, fixada no ato de inscrição.

16. No que se refere à concessão do benefício, o art. 11 da Lei nº 4.493/64 estabeleceu a competência do Presidente do Tribunal ao qual estava vinculada a autoridade instituidora do benefício para apreciar o pedido do beneficiário e expedir o respectivo título de habilitação de pensão. Ato contínuo, o processo seria enviado ao Ministério da Fazenda para as devidas averbações e pagamento das pensões.

17. Não obstante a competência para a concessão do benefício seja do respectivo Presidente do Tribunal, competia ao Ministério da Fazenda 'apreciar e proferir decisão sobre os pedidos de inscrição no Montepio Civil da União', nos termos do disposto no art. 3º da Lei nº 6.554, de 1978.

18. Merece destaque o rol de beneficiários de pensão no Montepio. Segundo o art. 16 do Decreto nº 22.414/33, têm direito à pensão a viúva, os filhos menores, as filhas solteiras, as filhas viúvas desamparadas, a mãe, viúva ou solteira, sem outro arrimo, o pai inválido ou decrépito, se não tiver outro amparo, as irmãs, solteiras e viúvas, sem outro arrimo, bem como os filhos varões maiores que sejam inválidos ou interditos. O Decreto Lei nº 9.595/46, por sua vez, dispôs que a filha do contribuinte que vier a casar-se só perderá, por esse fato, a pensão em cujo gozo se achar, se couber à viúva do mesmo contribuinte a reversão do benefício.

19. Quanto ao instituto da reversão da pensão, a Lei nº 571/37 previa a reversão, em favor dos filhos menores ou filhas solteiras, da pensão da viúva falecida ou que viesse a se casar, bem como em favor da viúva a pensão do filho menor ou filha solteira que falecer. Ademais, previa a reversão da pensão da filha solteira que viesse a se casar em favor da viúva do contribuinte.

20. A legislação acerca do Montepio Civil da União não fixou quaisquer critérios de tempo de contribuição ou de vinculação das pensões ao período contributivo e, tampouco, de gestão atuarial do sistema.

21. Em síntese, o Montepio Civil da União é caracterizado (i) por beneficiar um conjunto estrito de autoridades, (ii) pela adesão mediante pagamento de jóia equivalente a 12 (doze) vezes o valor originário da contribuição, (iii) por valores de contribuição correspondentes à 25a parte (4%) dos vencimentos, (iv) por valores de pensão mensal, em caso de morte do instituidor, igual a 15 vezes o valor da contribuição (que corresponde a 60% dos vencimentos) pagos aos herdeiros de forma vitalícia, à exceção do filho varão, (v) pelo extenso rol de beneficiários de pensões, (vi) pela ausência de critérios de tempo mínimo de contribuição ou de vinculação das pensões ao período contributivo e (vii) pela ausência de critérios de gestão atuarial do sistema.

IV - DAS INCOMPATIBILIDADES DO MONTEPIO CIVIL DA UNIÃO COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.

22. Percebe-se que, desde a origem, o Montepio Civil da União teve natureza jurídica de previdência social, haja vista que visava a atender contingências sociais futuras mediante prévia contribuição pecuniária, conforme se depreende dos arts. 1º e 3º do Decreto nº 942-A/1890:

Art. 1º ***O Montepio*** *dos empregados de Fazenda da Republica dos Estados Unidos do Brazil* ***tem por fim prover a subsistência e amparar o futuro das familias dos mesmos empregados, quando estes fallecerem ou ficarem inhabilitados para sustentá-las decentemente****.*

[...]

Art. 3º ***São obrigados a contribuir para o Montepio os empregados de Fazenda****, effectivos, aposentados ou reformados, que percebam ordenado ou soldo mensal, ou vencimento não discriminado.*

23. Ademais, hodiernamente, segundo a definição de previdência social da Constituição Federal de 1988, a instituição de pensão por morte do segurado – que é o objeto único do Montepio – constitui benefício de natureza previdenciária, senão vejamos:

Art. 201. ***A previdência social*** *será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e* ***atenderá, nos termos da lei, a****:*

[...]

V - ***pensão por morte do segurado****, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)*

24. Assim, a aferição da legalidade do Montepio Civil da União, cuja natureza é previdenciária, requer, de início, o cotejamento dos seus institutos jurídicos com os princípios constitucionais da seguridade e previdência social.

25. A seguridade social constitui um sistema de proteção social aos indivíduos contra ***contingências que os impossibilitem de prover suas necessidades pessoais básicas e de sua família****. Na forma do art. 194 da Constituição Federal 'a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social'.*

26. A previdência social, por sua vez, constitui ***sistema de proteção social que visa reunir antecipadamente recursos dos interessados e organizar mecanismos que possam atender a contingências sociais e futuras****.*

27. Do exame da Constituição Federal de 1988, observa-se a existência de princípios gerais e específicos relacionados à seguridade social. Entre os princípios gerais sobressaem os princípios da igualdade, da legalidade, da solidariedade e do direito adquirido. Já entre os princípios específicos da seguridade social destacam-se a universalidade, a seletividade, a distributividade e a preexistência do custeio em relação ao benefício.

28. Os princípios informadores da previdência social são praticamente os mesmos da seguridade social, merecendo realce o art. 201 da Constituição Federal que determina que a previdência social seja organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o seu equilíbrio financeiro e atuarial.

29. Como se demonstrará a seguir, do cotejamento das características do Montepio Civil da União com alguns dos princípios inerentes à seguridade e previdência, emerge a incompatibilidade daquelas com estes, restando concluir que o mencionado instituto previdenciário não fora recepcionado pelo ordenamento constitucional vigente.

30. Conforme já visto, desde a origem, ao Montepio Civil da União podiam aderir um número bastante restrito de autoridades. Tal característica afronta o caput do art. 5º da Constituição

que dispõe que 'todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza,...', estabelecendo o denominado princípio da igualdade ou da isonomia.

31. Não se ignora que o princípio da isonomia sob o aspecto substancial postula tratar os iguais de forma igual e os desiguais de forma desigual, na exata medida de suas desigualdades. Há no montepio um tratamento desigual entre as autoridades as quais se destina e os demais servidores públicos ou, ainda, entre os demais cidadãos. Há, assim, a imposição do ônus do custeio do montepio a todos os contribuintes em benefício de uma minoria que já se encontra devidamente albergada pela previdência social, notadamente o regime próprio dos servidores públicos.

32. Importa realçar, que o tratamento desigual que ora se desvela não guarda qualquer correspondência com fatores de discriminação compatíveis com o bem-estar e a justiça sociais, objetivos da ordem social esculpidos no art. 193 da Constituição Federal, tampouco com outros valores republicanos como aqueles previstos no art. 3º da Carta Magna.

33. Dito de outro modo, não se vislumbra motivo razoável, proporcional, para que subsista um sistema previdenciário paralelo, cumulativo – na medida em que seus beneficiários estão albergados pela previdência social – e deficitário, o qual beneficia um rol restrito de autoridades e grava todos os contribuintes.

34. A apontada afronta ao princípio da isonomia revela ainda a inobservância de duas normas constitucionais dele derivadas. A primeira, prevista no art. 201 da Constituição Federal que determina que a previdência social seja organizada sob a forma de regime geral e, a segunda, um princípio específico da seguridade social: a universalidade.

35. O Montepio abrange um conjunto estrito de autoridades. Ocorre que a previdência social deve estar organizada sobre a forma de regime geral, aberto a todos os servidores no caso do Regime Próprio. Assim, a restrição do acesso ao Montepio não se coaduna com a forma generalista, isonômica, de organização da previdência social.

36. Na mesma linha, o princípio da universalidade da cobertura e do atendimento, sob a faceta subjetiva, traduz a possibilidade de todos os integrantes da sociedade, atendidos os requisitos legais, filiarem-se ao sistema previdenciário. Como visto, diversamente do aludido princípio, o Montepio Civil da União é aberto a um rol estrito de autoridades.

37. A Constituição Federal, notadamente a partir da edição da Emenda Constitucional 41, de 19 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a reforma da previdência, estabeleceu o princípio da preexistência do custeio em relação ao benefício:

art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

[...]

*§ 5º - **Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total**.*

38. Em acréscimo, estabeleceu novos paradigmas para o Regime Próprio de Previdência Social:

*Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado **regime de previdência de caráter contributivo e solidário**, **mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas**, observados critérios que preservem **o equilíbrio financeiro e atuarial** e o disposto neste artigo.*

§ 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma dos §§ 3º e 17:

I - por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, na forma da lei; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

II - compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

III - voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, observadas as seguintes condições: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

a) sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinqüenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

b) sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

§ 2º - Os proventos de aposentadoria e as pensões, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão.

§ 3º Para o ***cálculo dos proventos de aposentadoria****, por ocasião da sua concessão,* ***serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência*** *de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei.*

§ 4º ***É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria*** *aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados, nos termos definidos em leis complementares, os casos de servidores:*

[...]

§ 20. Fica vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargos efetivos, e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente estatal, ressalvado o disposto no art. 142, § 3º, X

[...]

39. O exame dos princípios da preexistência do custeio em relação ao benefício, do caráter contributivo e do equilíbrio financeiro e atuarial evidencia que o ordenamento constitucional vigente visou alçar a Previdência Social a um equilibro atuarial de longo prazo, aproximando tanto quanto possível, já no curto prazo, as receitas e os dispêndios previdenciários, mediante a instituição de períodos mínimos de contribuição, idade e vinculação dos proventos de aposentadoria aos valores de contribuição do servidor, dentre outros mecanismos de ajuste.

40. Destarte, hodiernamente, qualquer benefício estatal de natureza previdenciária requer a estrita observância de tais princípios. O Montepio Civil da União, como visto, não contém quaisquer regras que vinculem o recebimento do benefício a período mínimo de contribuição, aos valores de contribuição ao longo da vida laboral, não se vislumbrando no sistema qualquer traço de sustentabilidade atuarial.

41. Ademais, não se pode perder de vista o extenso rol de beneficiários vitalícios das pensões (que oneram demasiadamente o Montepio) como a viúva, as filhas solteiras, as filhas viúvas desamparadas, a mãe, viúva ou solteira, sem outro arrimo, o pai inválido ou decrépito, se não tiver outro amparo, as irmãs, solteiras e viúvas, sem outro arrimo, bem como os filhos varões maiores que sejam inválidos ou interditos e a filha casada cuja genitora não tenha direito à reversão de pensão.

42. Outro principio caro à previdência social e não albergado pelo Montepio é o da distributividade. Segundo ensino do Prof. Wagner Balera, tal princípio autoriza a escolha de prestações que, sendo direito comum a todas as pessoas, contemplam de modo mais abrangente os que demonstrem possuir maiores necessidades.

43. É cediço que do Montepio Civil da União se beneficiam em regra pessoas já albergadas pelo Regime Próprio de Previdência Social. Ademais, os instituidores das pensões fazem

parte da elite da Administração Pública. Destarte, as pensões do Montepio cobrem um universo restrito de pessoas cujas necessidades sociais, quando comparadas ao servidor-médio, são bastante inferiores, não havendo no modelo qualquer evidência de distributividade.

44. Releva perceber que os argumentos apresentados neste parecer não se baseiam na mera constatação de que é o Montepio extremamente deficitário, na medida em que ***a sustentação jurídica se faz à luz do ordenamento jurídico*** *e não da economicidade estatal. Assim, as restrições ao Montepio Civil da União decorem tão-somente do cotejamento de suas características com os princípios constitucionais vigentes.*

45. Feitos estes apontamentos, há que se concluir que as normas inerentes ao Montepio Civil da União não foram recepcionadas pelo ordenamento constitucional vigente.

V - DAS CONCLUSÕES DO PARECERER PGFN/CJU/COPJPN Nº1.569/2012

46. A constatação de que o Montepio Civil da União não foi recepcionado pela ordem constitucional remete a discussão acerca dos dispêndios da União com as pensões instituídas e pendentes.

47. Neste ponto, cumpre registrar que após a edição do Parecer AGU/AG-01/2012, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional emitiu o Parecer PGFN/CJU/COPJPN nº 1.569/2012 tratando sobre o mesmo tema. A PGFN corrobora o entendimento da AGU no sentido de que as normas relacionadas ao Montepio Civil da União não foram recepcionadas pela ordem constitucional de 1988.

48. Não obstante, enquanto a Consultoria-Geral da União pugna que 'os pedidos de inscrição no montepio, encaminhados ou pendentes, devem ser indeferidos', a Procuradoria da Fazenda Nacional assevera que:

Quanto aos óbitos ocorridos no interregno entre a aprovação do Parecer PGFN/CJU/COJPN no 1.190/2010, em 17 de junho de 2010, e a aprovação do Parecer AGU/AG-01/2012, em 5 de abril de 2012*, o que se amolda exatamente ao caso destes autos administrativos e que ensejou a presente consulta da COGEP/MF,* ***quer nos parecer que também fica resguardada a percepção da pensão por parte do designado, devendo-se proceder à imediata averbação, independentemente do registro por parte do TCU****.*

Não obstante constar da alínea x do item no 75 do Parecer AGU/AG-01/2012 que o entendimento ora firmado surtiria efeito 'a partir do recebimento da presente consulta que, à época, suspendeu a apreciação de todos os requerimentos relativos ao Montepio', dentre esses feitos suspensos não se incluem aqueles atinentes à concessão de pensões, porquanto não compete ao Ministério da Fazenda ou a qualquer outro órgão do Poder Executivo apreciá-los, como se depreende do art. 11 da Lei no 4.493, de 1964. ***Dada a autonomia administrativa e a independência dos Poderes, as manifestações da Advocacia-Geral da União não poderiam, como de fato não ocorreu, impor sobrestamento às concessões de pensão em exame por outro Poder****.* ***Portanto, os requerimentos a que alude a alínea x do item no 75 do Parecer AGU/AG-01/2012 são aqueles de competência do Poder Executivo****, ou seja, anteriores à causa ensejadora da pensão por morte: permitindo o pleonasmo, a morte do instituidor. Tais requerimentos de competência do Ministério da Fazenda são basicamente aqueles relativos à inscrição ou à alteração do rol de beneficiários.*

Portanto, é de se concluir que tão-somente para os óbitos de instituidores da pensão do Montepio Civil da União ocorridos a partir da data de aprovação do Parecer AGU/AG-01/2012, em 5 de abril de 2012, é que o Ministério da Fazenda não deverá adotar quaisquer medidas tendentes a ordenar o pagamento da despesa*. Conquanto, a competência legal para inscrição tenha sido conferida ao Ministério da Fazenda, nos termos do § 1o do art. 1o do Decreto no 5.137, de 1927, a concessão precária da pensão por morte compete ao Presidente do Tribunal ao qual o magistrado estava vinculado, em atenção ao estatuído pelo art. 11 da Lei no 4.493, de 1964. Entretanto, por esse último dispositivo, nota-se que a atribuição de proceder à averbação da pensão concedida, de modo a autorizar a ordenação da despesa, é exclusiva do Ministério da Fazenda.*

49. De início, cumpre realçar, como o fez a Consultoria-Geral da União, que as concessões de pensões já consolidadas, ainda que óbito do instituidor seja posterior a 5 de outubro de 1988, deverão continuar sendo desembolsadas pela União, em homenagem ao princípios da segurança jurídica, da boa-fé e confiança legitima do administrado perante a Administração.

50. Solução diversa deve ser adotada no caso das concessões pendentes. Uma vez ciente da não recepção das normas do Montepio Civil da União pela Constituição Federal, deverá o gestor público negar vigência a tais normas, indeferindo os pleitos de pensão por morte custeadas pelo Montepio.

51. Não merece ampla acolhida a tese esposada pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional no sentido de que os pedidos de pensão deverão ser deferidos nos casos em que óbito do instituidor tenha ocorrido até 5/4/2012, data da edição do Parecer AGU/AG-01/2012. Cumpre aqui realizar uma breve digressão para demonstrar que o Parecer PGFN/CJU/COPJPN nº 1.569/2012 disse mais do que pretendia.

52. O Parecer AGU/AG-01/2012 foi exarado em processo de consulta formulada pela Coordenação-Geral de Recursos Humanos-COGRH- Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração- SPOA- Ministério da Fazenda- MF. Ao receber a consulta, a Advocacia-Geral da União, à época, suspendeu no Poder Executivo a apreciação de todos os requerimentos relativos ao Montepio.

53. Com precisão, relata a PGFN que a referida suspensão não surtiu efeitos sobre as concessões de pensão em trâmite nos demais Poderes, de tal sorte que as concessões de pensão aprovadas pelos presidentes dos respectivos Tribunais no período em que vigeu a suspensão deveriam ser deferidas pelo Ministério da Fazenda.

*54. Percebe-se claramente que a PGFN analisa o tema sob o prisma do Ministério da Fazenda. Nesse sentido, ocupa-se em responder à seguinte questão**: como o Ministério da Fazenda deve se comportar nos casos em que, durante o período suspensivo, outros Poderes concederam a pensão do Montepio?***

*55. Assim, para estes casos, a PGFN conclui que '**quanto aos óbitos ocorridos no interregno entre a aprovação do Parecer PGFN/CJU/COJPN no 1.190/2010, em 17 de junho de 2010, e a aprovação do Parecer AGU/AG-01/2012, em 5 de abril de 2012**, o que se amolda exatamente ao caso destes autos administrativos e que ensejou a presente consulta da COGEP/MF, **quer nos parecer que também fica resguardada a percepção da pensão por parte do designado, devendo-se proceder à imediata averbação, independentemente do registro por parte do TCU**.*

*56. Feita a digressão, constata-se a correção da posição da PGFN no sentido de que, **uma vez emitido o título concessivo de pensão pelo órgão competente durante o mencionado período suspensivo**, deve o Ministério da Fazenda, no exercício de sua competência legal, deferir a pensão.*

57. Não obstante, há que se analisar os casos em que o óbito do instituidor ocorreu no período suspensivo, ou antes, mas a concessão do benefício encontra-se pendente no órgão de origem. Assim, sob o prisma dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, uma vez cientes de que as normas do Montepio Civil da União não estão recepcionadas pela ordem constitucional, não resta alternativa a não ser indeferir os pleitos de concessão do benefício.

58. Vale repisar que o princípio da supremacia da Constituição é idéia central do ordenamento jurídico brasileiro. Nesse sentido, resta inválida e ineficaz qualquer norma infraconstitucional incompatível com a Carta Constitucional.

59. Destarte, os gestores cientes da não recepção das normas do Montepio, e por via de conseqüência da invalidade e da ineficácia de tais regras, haverão de indeferir as concessões de pensão, não sendo relevante para a decisão se o óbito do instituidor ocorrera em determinado período.

60. Não é dado olvidar, entretanto, que os instituidores vêm ao longo dos anos, inclusive após a promulgação da Constituição de 1988, contribuindo com o Montepio. Dessa forma, por óbvio, não se pode admitir que a União se aproprie dos recursos de contribuição daqueles instituidores cujos

beneficiários não perceberão a mencionada pensão, sob pena de caracterizar-se o seu enriquecimento sem causa.

61. Assim, a União deve cessar as contribuições para o Montepio e, ato contínuo, proceder à restituição dos valores recolhidos a título de contribuição."

O atual Secretário-Geral de Administração, em despacho de peça 11, formulou a seguinte proposta de encaminhamento:

"*a) eliminar, de imediato e de ofício, da folha de pagamento, a rubrica correspondente à contribuição mensal efetuada em favor do Montepio Civil da União por autoridades eméritas deste Tribunal, relativamente aos Ministros Alberto Hoffman, Ewald Sizenando Pinheiro, Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça, João Nogueira de Rezende, e aos Ministros-Substitutos José Antônio Barreto de Macedo e Lincoln Magalhães da Rocha; e*

b) promover diligência junto à Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas (Cogep/MF) e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional/AGU, com vistas ao fornecimento de informações quanto aos critérios e às condições sob os quais a União pretende efetuar os devidos ressarcimentos das quantias historicamente pagas pelos instituidores a título de contribuição mensal ao Montepio Civil."

É o relatório.

VOTO

Trata-se de representação da Segedam sobre o Montepio Civil da União, no qual estão inscritas algumas autoridades desta Corte. Este processo foi encaminhado para sorteio de relator com fundamento no inciso XIV do art. 28 do Regimento Interno.

2. A representação decorre do teor do Parecer AGU/AG-01/2012, que pugna pela não recepção do instituto, criado pelo Decreto 942-A, de 1890, pela Constituição de 1988.

3. A manifestação da Advocacia-Geral da União (AGU) ocorreu após o entendimento firmado pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional no Parecer PGFN/CJU/COJPN nº 1.190/2010, em 17 de junho de 2010. A posição da AGU, em linhas gerais, foi acolhida pela Consultoria-Geral do TCU (peça 12).

4. Em sua última manifestação, a Segedam propõe sejam suspensos os descontos atualmente realizados e efetuada diligência junto à Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas (Cogep/MF) e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional/AGU, "*com vistas ao fornecimento de informações quanto aos critérios e às condições sob os quais a União pretende efetuar os devidos ressarcimentos das quantias historicamente pagas pelos instituidores a título de contribuição mensal ao Montepio Civil.*"

Histórico

5. O Montepio Civil da União abrangia, inicialmente, apenas os servidores do Ministério da Fazenda. Com o passar dos anos, estendeu-se a outras categorias, como os empregados das Secretarias da Câmara dos Deputados e Senado Federal, Ministério dos Negócios e Agricultura, Ministério das Relações Exteriores, dentre outros.

6. O instituto tinha por objetivo assegurar pensão aos dependentes do segurado. Não visava, portanto, resguardar o contribuinte de eventos como a velhice ou invalidez, mas tão-somente proteger seus familiares no caso de morte do instituidor.

7. Em seus primórdios, a adesão era de caráter obrigatório (art. 3º do Decreto 942-A), mediante pagamento de contribuição mensal e joia. Os servidores públicos foram integrados, paulatinamente, a sistema previdenciário próprio a partir do Decreto 5128/1926, que criou o Instituto de Previdência dos Funcionários Públicos da União (posteriormente Instituto Nacional de Previdência - Decreto 24.563/1934). Com a criação do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado (Ipase)

pelo Decreto-lei 288/1938, a previdência do servidor expandiu-se e passou a oferecer maior cobertura previdenciária – notadamente o benefício de aposentadoria.

8. Ocorre que, nada obstante houvesse previsão no Decreto-lei 288/1938 para o pagamento de aposentadoria pelo Ipase aos servidores públicos (art. 5º), logo em seguida foi promulgado o Decreto-lei 1.713/1939 (Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União), que dispôs sobre a aposentadoria do servidor. Por essa razão, o Decreto-lei 3.347/1941 tratou apenas do regime de benefícios da família do segurado do Ipase.

9. Apesar de certa controvérsia inicial (vide RMS 2204/SP, relator Min. Barros Barreto, Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, julgado em 21.8.1953), magistrados também se tornaram contribuintes obrigatórios do Ipase. É o que se extrai do Parecer PGFN/CJU/COJPN Nº 1569/2012 (peça 15), que cita o Parecer R-6/1947/CGR.

10. O Decreto-lei 1.713/1939 foi sucedido pela Lei 1.711/1952. O plano de assistência à família do servidor, previsto nos arts. 161 e 256 do novo estatuto, restou regulamentado pela Lei 3.373/1958, que estabeleceu como base de cálculo para a contribuição para o Ipase (com vistas a assegurar o pagamento de pensão) 50% do salário-base do servidor (art. 4º), bem assim para o pagamento de benefício. Essas mesmas normas foram aplicadas à magistratura.

11. O Ipase foi sucedido pelo Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), em virtude do Decreto-lei 72/1966.

12. Assim, até o avento da Lei 8.112/1990, a responsabilidade pelo pagamento dos benefícios da previdência do servidor público (bem assim da magistratura) era repartida entre o Tesouro Nacional (pagamento de aposentadorias, sem previsão de contribuição específica – Lei 1.711/1952 e Lei Complementar 35/1979) e INPS (arrecadação de contribuição sobre 50% do salário-base e pagamento de pensão).

13. A par disso, o Tesouro Nacional também arcava com as pensões especiais, na hipótese de falecimento do servidor em decorrência de acidente de trabalho (art. 242 da Lei 1.711/1952) e de doença profissional ou outras especificadas em lei (Lei 6.782/1980).

14. A Constituição Federal estabeleceu em seu art. 40, § 5º, que "o *benefício da pensão por morte corresponderá à totalidade dos vencimentos ou proventos do servidor falecido, até o limite estabelecido em lei*". Essa norma veio a ser regulamentada pela Lei 8.112/1990 (RJU – Regime Jurídico Único), que instituiu o Plano de Seguridade Social do Servidor (PSSS), dentre outras providências. O art. 248 do RJU transferiu para os órgãos (ou seja, a expensas do Tesouro Nacional) os encargos anteriormente de responsabilidade do INPS (pensões da Lei 3.373/1958).

15. O Supremo Tribunal Federal (STF) entendeu que a norma constitucional que assegurava a integralidade das pensões estatutárias aplicava-se inclusive às pensões concedidas com base na Lei 3.373/1958. Nesse sentido, o MS 2151/CE (rel. Ministro Carlos Velloso, Tribunal Pleno, julgado em **2.6.1993**), impetrado contra decisão administrativa desta Corte de Contas. Em sentido diverso, porém, foi o RE 273570/MA (rel. Ministro Marco Aurélio, Primeira Turma, julgado em **14.2.2006**), no qual foi negada à filha solteira de Juiz de Direito do Estado do Ceará a integralização de pensão instituída em 1983.

16. Contudo, no plano federal, consta que, a partir da edição do RJU, o Tesouro passou a arcar com todas as pensões estatutárias, correspondentes à integralidade da remuneração ou dos proventos de aposentadoria.

Montepio Civil da União e a magistratura

17. A despeito da evolução da previdência dos servidores públicos e da previdência em geral, o Montepio Civil da União continuou a existir paralelamente, mas com caráter facultativo para os novos segurados, que não incluíam os servidores públicos.

18. Assim, em 1927, facultou-se a adesão ao Montepio aos Ministros do Supremo Tribunal Federal (Decreto 5.137/1927). Em 1956, a possibilidade de adesão ao Montepio foi estendida aos Ministros do Tribunal de Contas da União e do Tribunal Federal de Recursos, bem assim aos

Desembargadores do antigo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e ao Procurador-Geral do Tribunal de Contas da União (Lei 3.058/1956); aos juízes federais (Lei 5.010/1966 e Lei 6.554/1978); aos juízes do trabalho (Lei 6.554/1978), exceto os classistas, e aos magistrados da Justiça Militar (Lei 6.810/1980).

19. Ou seja, o Montepio Civil da União, criado com caráter impositivo para diversas categorias de funcionários públicos da União, transformou-se, ao longo do tempo, em instituto cuja adesão, limitada às autoridades do Poder Judiciário Federal e do Tribunal de Contas da União, era de caráter facultativo.

20. Importa ressaltar que, embora a habilitação à pensão fosse requerida junto ao Tribunal de origem do magistrado, a competência para realizar os pagamentos era do Ministério da Fazenda, na forma do art. 11 da Lei 4.493/1964, órgão encarregado, também, do exame das solicitações de inscrição (art. 3º da Lei 6.554/1978).

A contribuição para o Montepio, nos termos da Lei 4.477/1964, era de 4% do valor dos vencimentos do contribuinte e o benefício instituído corresponde a 15 vezes esse valor, ou seja, 60% dos vencimentos.

21. Além da contribuição mensal, a legislação do Montepio previa, desde sua criação (Decreto 942-A/1890), o pagamento de uma joia, equivalente a 12 parcelas da contribuição mensal. Sem a quitação da joia, não se aperfeiçoava o direito ao benefício do Montepio (**ex vi** do art. 2º do Decreto 5.137/1927).

22. Quando falecido o instituidor em virtude de doença especificada em lei ou acidente de serviço, o valor do benefício passou a ser integral, por força da Lei 6.782/1990, que regulamentou o art. 242 da Lei 1.711/1952 e fez expressa menção às pensões do Montepio Civil da União. Contudo, com o advento da Lei 8.112/1990 e a expressa revogação da Lei 1.711/1952, o entendimento de alguns órgãos do Poder Judiciário foi pela insubsistência do direito dos beneficiários do Montepio Civil da União de receber a pensão integral desse instituto (vide ROMS 78000-71.2006.5.04.0000, rel. Ministro João Oreste Dalazen, Tribunal Pleno do TST, julgado em 3.5.2007) como decorrência da **causa mortis** do instituidor (acidente de serviço ou doença especificada em lei).

Questionamentos sobre a juridicidade do instituto

23. No âmbito do controle externo, não consta tenha havido questionamento acerca da recepção do Montepio Civil da União pela Constituição Federal de 1988 ou pela EC 20/1998, nada obstante este Tribunal tenha entendido que o benefício deveria ser somado à pensão instituída pelo RPPS para fins de aplicação do teto constitucional. Nessa linha, os Acórdãos 7882/2011 e 2443/2006, ambos da 1ª Câmara, e 1337/2007, da 2ª Câmara.

24. Não houve, ainda, manifestação do Supremo Tribunal Federal acerca de possível inconstitucionalidade da instituição de novas pensões do Montepio Civil. Contudo, o Superior Tribunal de Justiça tem se posicionado favoravelmente à tese de que a pensão decorrente de montepio civil estadual deve ser somada com a pensão estatutária para fins de submissão ao teto constitucional. Citem-se, por exemplo, as decisões monocráticas em sede dos RMS 029.910 e 029.457 (ambos da relatoria do Min. Sebastião Reis Júnior e publicados no DJe de 7.11.2012) e o RMS 029.224/CE (relatora Min. Maria Thereza de Assis Moura, Sexta Turma, DJe 19.9.2011), assim ementado:

RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. TETO REMUNERATÓRIO. EMENDA Nº 41/2003. DIREITO ADQUIRIDO. INEXISTÊNCIA. PENSÃO PREVIDENCIÁRIA E COMPLEMENTAÇÃO DE APOSENTADORIA PELA FAZENDA ESTADUAL. SUBMISSÃO AO TETO EM SOMATÓRIO.

1. Não há direito adquirido ao recebimento de remuneração, proventos ou pensão acima do teto remuneratório estabelecido pela Emenda Constitucional nº 41/2003, nem ato jurídico perfeito que se sobreponha ao referido teto, não preponderando a garantia da irredutibilidade de vencimentos em face da nova ordem constitucional. Precedentes.

2. A pensão previdenciária oficial e a complementação de aposentadoria oriunda de montepio sob o gerenciamento administrativo-financeiro da Secretaria da Fazenda Estadual, ambas suportadas pelo Estado e decorrentes do exercício de uma única e mesma função pública na magistratura estadual devem se sujeitar, somadas, ao teto constitucional, nada importando o fato de serem legalmente acumuláveis.

3. Recurso ordinário improvido.

Da posição da AGU

25. A AGU, na mesma linha do STJ, entende que o Montepio Civil da União possui natureza de previdência complementar, mas esposa a tese de que a legislação de regência não encontra amparo na nova ordem constitucional, *especialmente* a partir do advento da Emenda 41/2003.

26. A conclusão da AGU assenta-se, basicamente, no fato de o instituto revelar-se, hoje, seriamente deficitário e ter seus **deficits** cobertos pelo Tesouro Nacional. Além disso, o caráter discriminatório do instituto, que abarca apenas algumas autoridades, o tornaria incompatível com a nova ordem constitucional.

27. A falta de equilíbrio financeiro resultaria de fatores como: não atendimento ao princípio da solidariedade; ausência de previsão de tempo mínimo de contribuição, de regime de capitalização e de repartição, de cálculos transparentes, dentre outros.

28. A Procuradoria da Fazenda Nacional, à luz do princípio da segurança jurídica, entendeu que os óbitos ocorridos até 4 de abril de 2012 (véspera da aprovação do parecer da AGU) poderiam ensejar a concessão do benefício, diversamente daqueles ocorridos a partir de 5.4.2012, razão pela qual ainda não foi deferido o benefício solicitado pela viúva do Ministro Arnaldo da Costa Prieto, falecido em 3.7.2012.

Considerações sobre o regime previdenciário da magistratura

29. É importante salientar que o Montepio Civil da União, a partir de 1927, tinha por objetivo amparar a família dos membros do Supremo Tribunal Federal no caso de morte do segurado. Leis posteriores estenderam essa possibilidade a outros segmentos da magistratura.

30. As normas que regiam o Ipase, criado em 1938, não eram claras quanto ao alcance ou não dos magistrados, cujas famílias ficavam ao desabrigo das normas de direito previdenciário, salvo as dos integrantes do Montepio Civil da União. Mas, por fim, restou assente a incidência das regras de direito previdenciário do servidor público – no tocante à pensão por morte - à magistratura.

31. As disposições da Lei Orgânica da Magistratura (Lei Complementar 35), editada em 1979, no que concerne à previdência dos magistrados limitavam-se ao benefício de aposentadoria.

32. Com o advento do RJU, os magistrados federais tiveram assegurado o direito à pensão estatutária integral.

33. Contudo, deve-se ressaltar que a aplicação subsidiária do art. 215 e seguintes da Lei 8.112/1990, que disciplinavam o benefício de pensão por morte no PSSS, com base na qual se assegurou à magistratura o pagamento de pensão integral, decorreu de construção jurisprudencial, haja vista que a Constituição Federal remeteu os magistrados para o regime de previdência do art. 40 apenas após a EC 20/1998, que alterou a redação do inciso VI do art. 93.

34. É razoável supor que, com a extensão à previdência dos magistrados do direito à instituição de pensão, o Montepio Civil perdeu sua razão de ser. Mesmo porque o art. 40 do texto constitucional previa, desde sua origem e até a alteração promovida pela EC 20/1998, que **o benefício de pensão por morte** corresponderia à integralidade dos vencimentos ou proventos do servidor falecido, até o limite fixado em lei. É dizer, a morte do servidor resultava na instituição de **uma** pensão, equivalente à sua remuneração ou a seus proventos de inatividade. Tal benefício foi assegurado aos magistrados mediante aplicação dos dispositivos do PSSS relativos à pensão por morte.

35. Com a reforma previdenciária de 1998, que promoveu a inclusão dos magistrados no regime próprio de previdência do servidor (RPPS), manteve-se a previsão de **uma** pensão pela morte

do servidor ("*lei disporá sobre a concessão **do** benefício da pensão por morte, que será igual ao valor dos proventos do servidor falecido ou ao valor dos proventos a que teria direito o servidor em atividade na data de seu falecimento, observado o disposto no § 3º*").

36. A possibilidade jurídica da subsistência do Montepio sob a forma de previdência complementar implicaria a necessidade de observância das regras definidas pela EC 20/1998 para esse tipo de previdência (art. 202), o que, por evidente, o vetusto instituto do Montepio Civil não atende. Cite-se, por exemplo, a necessidade de constituição de um fundo e a vedação de aporte de recursos da União, salvo na condição de patrocinador, "*situação na qual, em hipótese alguma, sua contribuição normal poderá exceder a do segurado*".

37. Nada obstante, os descontos de 4% da remuneração/subsídio continuaram.

Considerações finais

38. No momento em que se assegurou à magistratura o direito a uma previdência mais abrangente, mediante o pagamento de pensão integral, na forma do § 5º do art. 40 da Lei Máxima, deveria ter sido promovida alteração no ordenamento jurídico para a supressão formal do Montepio Civil, o que não ocorreu, de modo que as autoridades inscritas no Montepio Civil da União continuaram a ter os valores descontados de seus contracheques.

39. A partir da EC 20/1998, os magistrados passaram a integrar o RPPS e sujeitaram-se às mesmas contribuições e regime de benefícios. Ainda assim, os descontos para o Montepio Civil da União continuaram. E, não só isso. Consta que o Ministério da Fazenda continuou a efetuar novas inscrições até a aprovação do Parecer PGFN/CJU/COJPN 1.190/2010, em 17 de junho de 2010.

40. Ainda que se diga que o Montepio não se sustenta sob o enfoque atuarial, os descontos efetuados não são desprezíveis. Em alguns casos, o instituto pode até mesmo revelar-se desinteressante, a depender da tempo de contribuição da autoridade e da idade do beneficiário quando da instituição da pensão.

41. Apenas em 2012 a AGU se pronunciou sobre a matéria e concluiu pela não subsistência do instituto, embora não fique claro, da leitura do parecer, a partir de que momento colidiria com a ordem constitucional, se desde a promulgação da Carta, em outubro de 1988, ou da EC 41, em dezembro de 2003.

42. Outras considerações poderiam ser tecidas sobre o instituto, mas julgo que não cabe a este órgão, em sede de processo administrativo, questionar o entendimento da AGU, o qual vincula o Ministério da Fazenda, órgão gestor encarregado de pagar o benefício desde os seus primórdios.

Encaminhamento

43. Portanto, se o órgão gestor do Montepio Civil da União, amparado no Parecer AGU/AG-01/2012, não reconhece a validade jurídica do instituto, cabe a este Tribunal adotar as medidas para suspender os descontos – a exemplo do que já ocorreu no Supremo Tribunal Federal e no Superior Tribunal de Justiça.

44. Uma vez que compete exclusivamente ao Ministério da Fazenda o processamento dos pagamentos do Montepio, devem ser indeferidas as solicitações de ressarcimento constantes dos autos, sem embargo de encaminhá-las àquele órgão para que promova o ressarcimento dos valores indevidamente arrecadados, sob pena de se configurar enriquecimento sem causa da União.

45. Deve-se mencionar que a jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 1ª Região é no sentido de que a exclusão, a pedido, do segurado, dá direito à restituição dos valores pagos (AC 2003.33.00.013384-7 / BA, Juiz Federal Márcio Barbosa Maia, 4ª Turma Suplementar, julgado em 25.6.2013; AC 2001.01.00.013342-7 / MG, rel. Juiz Federal Fausto Mendanha Gonzaga, 2ª Turma Suplementar, julgado em 27.7.2011). Com mais razão, então, quando o próprio gestor do instituto posiciona-se pela inconstitucionalidade do Montepio.

46. Assim sendo, deve-se determinar à Segedam que apure todos os valores pagos pelas autoridades integrantes do Montepio, mês a mês, inclusive pelo Ministro Arnaldo da Costa Prieto.

47. Acolho, ainda, a proposta de diligência contida na manifestação do Secretário-Geral de Administração (peça 11).

48. Por fim, proponho o desapensamento do TC 020.243/2012-0, já que a decisão que ali for proferida poderá dar ensejo a recurso, o que tumultuaria o andamento deste processo.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de outubro de 2013.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 2944/2013 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 033.041/2012-1.
1.1. Apenso: 020.243/2012-0
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII - Administrativo
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Tribunal de Contas da União - TCU/Segedam (00.414.607/0001-18).
4. Órgão/Entidade: não há.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria-Geral de Administração.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de processo admininistrativo,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, diante das razões expostas pelo relator e com fundamento no inciso XIV do art. 28 do Regimento Interno, em:

9.1. conhecer da presente representação;

9.2. determinar à Secretaria-Geral de Administração que adote as seguintes providências:

9.2.1. suspenda imediatamente o desconto das contribuições para o Montepio Civil da União;

9.2.2. diligenciar junto à Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas (Cogep/MF) e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional/AGU, com vistas ao fornecimento de informações quanto aos critérios e às condições sob os quais a União pretende efetuar os devidos ressarcimentos das quantias historicamente pagas pelos instituidores a título de contribuição mensal ao Montepio Civil da União;

9.2.3. apure, no prazo de 30 (trinta) dias, os valores das contribuições descontadas das autoridades desta Corte inscritas no Montepio Civil da União que não sejam instituidoras de pensão, inclusive o Ministro Arnaldo da Costa Prieto, e encaminhe os dados ao setor competente do Ministério da Fazenda, para possibilitar o ressarcimento dos valores descontados;

9.2.4. encaminhe as solicitações de ressarcimentos devidamente apurados constantes dos autos ao setor competente do Ministério da Fazenda;

9.3. indeferir os pedidos de ressarcimento dos valores do Montepio Civil da União, sem

embargo de esclarecer os interessados que as solicitações deverão ser apreciadas pelo Ministério da Fazenda;

9.4. desapensar o TC 020.243/2012-0 para que seja dado prosseguimento àquele feito.

9.5. determinar à SEGEDAM que monitore o cumprimento desse acórdão.

10. Ata n° 42/2013 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/10/2013 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2944-42/13-P.

13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (na Presidência), Benjamin Zymler (Relator), José Jorge e José Múcio Monteiro.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral, em exercício