

Parecer DAJ nº

**REGRAS DE TRANSIÇÃO.
APOSENTADORIA. EC Nº 103/2019.
ARTS. 4º E 20. DECISÃO TCU.**

Tendo em vista recentes decisões do Tribunal de Contas da União – TCU, em casos concretos, sobre aplicação das regras de transição para aposentadoria dos servidores públicas, previstas nos artigos 4º e 20 da Emenda Constitucional nº 103/2019, solicitou-se à Diretoria de Assuntos Jurídicos – DAJ manifestação sobre a correção do entendimento do TCU.

Para que se possa proceder a análise correta, faz-se necessária a análise das regras contidas nos citados artigos (4º e 20 da EC nº 103/2019), verificando possível impacto do entendimento exarado pelo TCU sobre as aposentadorias concedidas com base nessas regras.

DA ANÁLISE

A princípio impende ressaltar que os servidores que ingressaram no serviço público após 31/12/2003, bem como os servidores que, tendo ingresso no serviço público antes de 31/12/2003, optaram por migrar para o RPC, não se enquadram no entendimento esboçado pelo TCU.

Isso porquê, tanto o art. 4º quanto o art. 20 da EC nº 103/2019 estabelecem a possibilidade de aposentadoria com integralidade e paridade para quem ingressou no serviço público antes de 31/12/2003 e não tenha optado pelo RPC.



Essas regras de transição são mecanismos utilizados pelo legislador que permitem que os servidores que ingressaram no serviço público antes de 31/12/2003 (EC nº 41/2003, que extinguiu a paridade), se quiserem, se aposentem com regras mais favoráveis do que as regras permanentes estabelecidas pela reforma.

Ou seja, as regras de transição foram colocadas na reforma previdenciária como forma de suavizar seu impacto, permitindo que aqueles que, ao ingressarem no serviço público antes do fim da paridade (EC nº 41/2003) possam ter a opção de se aposentar com paridade.

Após esse destaque inicial, passa-se a análise dos artigos em questão.

- **Do art. 4º, § 6º da EC nº 103/2019**

O artigo 4º da Emenda Constitucional nº 103/2019 prevê que:

"Art. 4º O servidor público federal que tenha ingressado no serviço público em cargo efetivo até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional poderá aposentar-se voluntariamente quando preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos:

- I - 56 (cinquenta e seis) anos de idade, se mulher, e 61 (sessenta e um) anos de idade, se homem, observado o disposto no § 1º;
- II - 30 (trinta) anos de contribuição, se mulher, e 35 (trinta e cinco) anos de contribuição, se homem;
- III - 20 (vinte) anos de efetivo exercício no serviço público;
- IV - 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que se der a aposentadoria; e
- V - somatório da idade e do tempo de contribuição, incluídas as frações, equivalente a 86 (oitenta e seis) pontos, se mulher, e 96 (noventa e seis) pontos, se homem, observado o disposto nos §§ 2º e 3º.

§1º A partir de 1º de janeiro de 2022, a idade mínima a que se refere o inciso I do caput será de 57 (cinquenta e sete) anos de idade, se mulher, e 62 (sessenta e dois) anos de idade, se homem.

§ 2º A partir de 1º de janeiro de 2020, a pontuação a que se refere o inciso V do **caput** será acrescida a cada ano de 1 (um) ponto, até atingir o limite de 100 (cem) pontos, se mulher, e de 105 (cento e cinco) pontos, se homem.

§3º A idade e o tempo de contribuição serão apurados em dias para o cálculo do somatório de pontos a que se referem o inciso V do caput e o § 2º.

(...)

§6º Os proventos das aposentadorias concedidas nos termos do disposto neste artigo corresponderão:

- I - à totalidade da remuneração do servidor público no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, observado o disposto no § 8º, para o servidor público que tenha ingressado no serviço público em cargo efetivo até 31 de dezembro de 2003 e que não



tenha feito a opção de que trata o § 16 do art. 40 da Constituição Federal, desde que tenha, no mínimo, 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, e 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, ou, para os titulares do cargo de professor de que trata o § 4º, 57 (cinquenta e sete) anos de idade, se mulher, e 60 (sessenta) anos de idade, se homem;

II - ao valor apurado na forma da lei, para o servidor público não contemplado no inciso I;"

De acordo com o *caput*, I a IV, do art. 4º da EC fica estabelecido que os servidores só poderão se aposentar com base nesse artigo quando tiver cumprido os requisitos de: idade (57 anos, para mulher e 62 anos, para homem); tempo de contribuição (30 anos, para mulher e 35 anos, para homem); tempo de serviço público (20 anos); tempo no cargo (05 anos).

Além desses requisitos, a regra exige, também, que o somatório de idade e tempo de contribuição (inciso V) seja:

MULHERES		HOMENS	
ANO	PONTUAÇÃO	ANO	PONTUAÇÃO
2025	92	2025	102
2026	93	2026	103
2027	94	2027	104
2028	95	2028 em diante	105
2029	96		
2030	97		
2031	98		
2032	99		
2033 em diante	100		

Assim, o servidor que cumprir esses requisitos poderá aposentar-se pela regra de transição insculpida no art. 4º da EC nº 103/2019, tendo seus proventos de aposentadoria determinados no § 6º.



Para aposentar-se com proventos integrais (última remuneração) e paridade, além dos requisitos do *caput* o servidor terá que: ter ingressado no serviço público antes de 31/12/2003; não ter migrado para o RPC; e, ter no mínimo 62 anos de idade (se mulher) ou 65 anos de idade (se homem).

No demais casos, ou seja, para aqueles que ingressaram no serviço público após 31/12/2003 e/ou migraram para o RPC, aposentadoria se dará com os proventos calculados pela média.

No entanto, não há uma impositividade da regra no sentido de que os servidores que ingressaram no serviço público antes de 31/12/2003 e não migraram para o RPC serem obrigados a se aposentar com proventos correspondentes à última remuneração e com paridade.

Assim, embora não empreste a melhor redação, **não há vedação constitucional para os servidores que ingressaram no serviço público antes de 31/12/2003 e não migraram para o RPC aposentarem-se com base no § 6º, II do art. 4º, ou seja, pela média.**

Tanto, que os servidores que ingressaram antes de 31/12/2003 e não migraram para o RPC, que tenham cumprido os requisitos de idade (57, mulher e 62, homem), tempo de contribuição (30, mulher e 35, homem) além do tempo de serviço público, tempo no cargo e pontos, poderão se aposentar pela regra insculpida nesse artigo, mas não terão direito à paridade, pois para ter direito à paridade teriam que ter 62 anos de idade, se mulher e 65 anos de idade, se homem, **ou seja, eles podem optar por aposentar-se pela média ou completarem a idade para terem direito a aposentar-se com paridade.**

Logo, não faz sentido a interpretação do TCU, no sentido de tornar impositiva a regra insculpida no § 6º, I do art. 4º da EC nº 103/2019, quando essa, claramente, não foi a intenção do legislador. Caso fosse, não haveria possibilidade de escolha para os servidores entre 57 e 62 anos de idade (se mulher) e entre 62 e 65 anos de idade (se homem) de aposentarem pela média.



- **Do art. 20, § 2º da EC nº 103/2019**

Por seu turno, o artigo 20 da EC nº 20 prevê a seguinte regra de transição:

"Art. 20. O segurado ou o servidor público federal que se tenha filiado ao Regime Geral de Previdência Social ou ingressado no serviço público em cargo efetivo até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional poderá aposentar-se voluntariamente quando preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I - 57 (cinquenta e sete) anos de idade, se mulher, e 60 (sessenta) anos de idade, se homem;

II - 30 (trinta) anos de contribuição, se mulher, e 35 (trinta e cinco) anos de contribuição, se homem;

III - para os servidores públicos, 20 (vinte) anos de efetivo exercício no serviço público e 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que se der a aposentadoria;

IV - período adicional de contribuição correspondente ao tempo que, na data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, faltaria para atingir o tempo mínimo de contribuição referido no inciso II.

(...)

§ 2º O valor das aposentadorias concedidas nos termos do disposto neste artigo corresponderá:

I - em relação ao servidor público que tenha ingressado no serviço público em cargo efetivo até 31 de dezembro de 2003 e que não tenha feito a opção de que trata o [§ 16 do art. 40 da Constituição Federal](#), à totalidade da remuneração no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, observado o disposto no § 8º do art. 4º; e

II - em relação aos demais servidores públicos e aos segurados do Regime Geral de Previdência Social, ao valor apurado na forma da lei."

De acordo com o *caput*, I a III, do art. 20º da EC fica estabelecido que os servidores só poderão se aposentar com base nesse artigo quando tiver cumprido os requisitos de: idade (57 anos, para mulher e 60 anos, para homem); tempo de contribuição (30 anos, para mulher e 35 anos, para homem); tempo de serviço público (20 anos); tempo no cargo (05 anos).

Além dos requisitos descritos nos incisos I a III, a regra também exige que o servidor pague um "pedágio" de tempo de contribuição equivalente ao tempo que faltaria, na data de entrada em vigor da EC nº 103/2019, para complementar o tempo de contribuição descrito no inciso II do *caput*.



Ou seja, se na data que entrou em vigor a EC nº 103/2019 o servidor (homem) tinha 30 anos de contribuição, estaria faltando 05 (cinco) anos para complementar o tempo de contribuição mínimo exigido. Assim, esse servidor deverá, após completar os 35 anos de contribuição, contribuir durante mais 05 anos (pedágio) para poder aposentar-se por essa regra.

Assim, o servidor que cumprir esses requisitos poderá aposentar-se pela regra de transição insculpida no art. 20 da EC nº 103/2019, tendo seus proventos de aposentadoria determinados no § 2º.

Para aposentar-se com proventos integrais (última remuneração) e paridade, além dos requisitos do *caput* o servidor terá que: ter ingressado no serviço público antes de 31/12/2003; não ter migrado para o RPC.

No demais casos, ou seja, para aqueles que ingressaram no serviço público após 31/12/2003 e/ou migraram para o RPC, aposentadoria se dará com os proventos calculados pela média.

No entanto, não há uma impositividade da regra no sentido de que os servidores que ingressaram no serviço público antes de 31/12 2003 e não migraram para o RPC serem obrigados a se aposentar com proventos correspondentes à última remuneração e com paridade.

Assim, embora não empreste a melhor redação, não há vedação constitucional para os servidores que ingressaram no serviço público antes de 31/12/2003 e não migraram para o RPC aposentarem-se com base no § 2º, II do art. 20, ou seja, pela média.

DA DECISÃO DO TCU

Em decisões recentes o Tribunal de Contas da União – TCU negou registro a duas aposentadorias concedidas com base no art. 20, § 2º, II da EC nº 103/2019, com a seguinte fundamentação:



“(…)

6. Como se vê, a interessada, de fato, preencheu os requisitos necessários para se aposentar sob o regramento do art. 20 da EC 103/2019.

7. Nada obstante, nos exatos termos da norma (§§ 2º e 3º), tratando-se de servidora não optante pelo regime de previdência complementar previsto nos §§ 14 a 16 do art. 40 da Constituição, seus proventos, necessariamente, deveriam corresponder “à totalidade da remuneração no cargo efetivo” e ser reajustados “de acordo com o disposto no art. 7º da Emenda Constitucional 41/2003” (paridade). Transcrevo o dispositivo, no que aqui interessa (grifos acrescentados):

EC 103/2019

“Art. 20. O segurado ou o servidor público federal que se tenha filiado ao Regime Geral de Previdência Social ou ingressado no serviço público em cargo efetivo até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional poderá aposentar-se voluntariamente quando preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I - 57 (cinquenta e sete) anos de idade, se mulher, e 60 (sessenta) anos de idade, se homem;

II - 30 (trinta) anos de contribuição, se mulher, e 35 (trinta e cinco) anos de contribuição, se homem;

III - para os servidores públicos, 20 (vinte) anos de efetivo exercício no serviço público e 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que se der a aposentadoria;

IV - período adicional de contribuição correspondente ao tempo que, na data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, faltaria para atingir o tempo mínimo de contribuição referido no inciso II.

.....
§ 2º O valor das aposentadorias concedidas nos termos do disposto neste artigo corresponderá:

I - em relação ao servidor público que tenha ingressado no serviço público em cargo efetivo até 31 de dezembro de 2003 e que não tenha feito a opção de que trata o § 16 do art. 40 da Constituição Federal, à totalidade da remuneração no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, observado o disposto no § 8º do art. 4º; e

II - em relação aos demais servidores públicos e aos segurados do Regime Geral de Previdência Social, ao valor apurado na forma da lei.

§ 3º O valor das aposentadorias concedidas nos termos do disposto neste artigo não será inferior ao valor a que se refere o § 2º do art. 201 da Constituição Federal e será reajustado:

I - de acordo com o disposto no art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, se cumpridos os requisitos previstos no inciso I do § 2º;

II - nos termos estabelecidos para o Regime Geral de Previdência Social, na hipótese prevista no inciso II do § 2º.”

8. Note-se que, relativamente ao valor dos proventos e sua forma de reajustamento (§§ 2º e 3º), a norma é taxativa, não admitindo nenhuma discricionariedade para o servidor.”

Dessa forma, de acordo com o entendimento esboçado na decisão supra, o TCU tem entendido que a regra insculpida o art. 20 da EC nº 103/2019 não possibilita ao servidor, que tenha ingressado no serviço público até 31/12/2003 e não



tenha migrado para o RPC, optar por aposentar-se pela média (§ 2º, II, art. 20 da EC nº 103/2019).

Destaque-se, desde já, que apenas o TCU tem interpretado a referida regra de transição dessa forma, sendo, portanto, um entendimento dissonante, em decorrência de uma aplicação estritamente literal da regra constitucional. A Administração Pública, por sua vez, tem entendido no sentido de que é uma discricionariedade concedida ao servidor, que poderá optar por aposentar-se pela integralidade e paridade (arts. 4º, § 6º, I e 20, § 2º I da EC nº 103/2019) ou pela média (arts. 4º, § 6º, II e 20, § 2º, II da EC nº 103/2019), deixando de lado a interpretação literal e aplicando uma interpretação sistêmica, que considera o contexto evolutivo da norma, buscando a finalidade pretendida pelo legislador.

Verifica-se, pois, que o TCU está dando interpretação literal às regras de transição dispostas nos artigos 4º e 20 da EC nº 103/2019, sem atentar para o objetivo da Reforma Previdenciária, que é diminuir o gasto previdenciário do Governo.

Ora, se o objetivo da reforma é diminuir o gasto não faz sentido impor ao servidor aposentar-se por regra anterior à EC nº 41/2003, uma vez que tanto a reforma de 2003 (fim da paridade e aposentadoria pela média) quanto a reforma de 2019 (aposentadoria limitada ao teto do INSS) trouxeram regras novas que visam diminuir o gasto previdenciário.

Assim, para a Administração é muito mais vantajoso que o servidor que poderia se aposentar pela regra anterior à EC nº 41/2003, opte por aposentar-se pela média.

Noutro giro, impende destacar que **o entendimento do TCU não se coaduna com o princípio do direito ao melhor benefício, que visa assegurar o direito à obtenção do benefício previdenciário, no caso aposentadoria, mais vantajoso para o servidor, entendimento este já pacificado no STF.**



Assim, para analisar qual seria o melhor benefício para o servidor, necessariamente deve-se observar se existe direito adquirido e qual lei estava vigente à época da aposentadoria (*tempus regit actum*).

No caso dos servidores que cumpriram os requisitos para aposentar-se antes da Reforma Previdenciária têm direito a aposentar-se pela regra anterior ou optar pelas novas regras instituídas pela Reforma.

Existe, ainda, o caso dos servidores que não haviam completado os requisitos antes da reforma previdenciária, esses tinham apenas uma expectativa de direito. Por essa razão são criadas as regras de transição (já mencionadas), a que os servidores terão direito de usufruir se forem mais vantajosas.

No que tange à lei vigente à época da aposentadoria, a súmula nº 359 do STF determina que:

“Súmula 359

Ressalvada a revisão prevista em lei, os proventos da inatividade regulam-se pela lei vigente ao tempo em que o militar, ou servidor civil, reuniu os requisitos necessários.”

De acordo com o entendimento do Eg. STF, tendo o servidor reunido os requisitos exigidos poderá aposentar-se com a regra mais vantajosa.

No caso em análise os requisitos para concessão da aposentadoria com base nas regras de transição estão descritos no *caput* dos artigos 4º e 20. **Logo, tendo o servidor preenchido os requisitos de: idade, tempo de contribuição, tempo de serviço público, tempo no cargo, pontos (art. 4º) ou pedágio (art. 20), poderá aposentar-se pelas indigitadas regras, podendo optar pelo benefício mais vantajoso, seja a integralidade e paridade, seja a média.**

Por conseguinte, a interpretação literal da regra constitucional sem observância dos princípios previdenciários, nem do intuito do legislador, nem da



evolução, promovida pelas reformas, das regras de aposentadoria do Regime Próprio de Previdência Social não empresta melhor solução ao caso.

Por outro lado, **a interpretação sistêmica, que analisa além da literalidade da regra constitucional coadunando-a com os princípios previdenciários, com intenção do constituinte derivado, com as mudanças promovidas pelas reformas previdenciárias ao longo dos tempos no regime previdenciário do servidor público, consegue alcançar o real sentido da norma, razão pela qual não deve prevalecer o entendimento do TCU.**

CONCLUSÃO

Após a análise das regras constitucionais e a decisão do TCU, conclui-se desde logo que a decisão do TCU não tem o condão de atingir:

1. os servidores que ingressaram no serviço público depois de 31/12/2003;
2. os servidores que migraram para o RPC;

Noutro giro, da leitura conjunta das normas citadas, integrando-as aos princípios previdenciários e ao entendimento do STF, conclui-se que para os servidores que ingressaram no serviço público antes de 31/12/2003 e não migraram para o RPC há sim direito de opção ao benefício mais vantajoso, seja a paridade, seja a média.

Por fim, há que se atentar, mais uma vez, para o fato de que o entendimento do TCU é dissonante, não sendo compartilhado pela Administração Pública que disponibiliza, para os servidores que ingressaram no serviço público antes de 2003 e não migraram para o RPC, a opção de aposentar-se com paridade ou pela média.

Caberá, por fim, ao Poder Judiciário, ao ser provocado, decidir qual a melhor interpretação da norma.



Vale ressaltar que as decisões do TCU foram em análise do caso concreto, ou seja, individuais, não sendo estendidas a todos os servidores públicos. Logo, não há, nesse momento, possibilidade de uma demanda judicial, pois não há ato a ser guerreado.

Assim, caso o TCU, no caso das aposentadorias dos ATRFB, pronuncie-se no mesmo sentido das decisões aqui analisadas, abrir-se-á a possibilidade de se buscar impugnar judicialmente a decisão no caso concreto

É o parecer.

Brasília, 22 de julho de 2025.

DAVID ODISIO HISSA
DAVID ODISIO HISSA
Advogado

Assinado de forma digital por DAVID ODISIO HISSA
Dados: 2025.07.23 14:47:51 -03'00'

De acordo. À consideração superior.

ALESSANDRA DAMIAN CAVALCANTI
ALESSANDRA DAMIAN CAVALCANTI
Advogada Gerente – DAJ

Assinado de forma digital por ALESSANDRA DAMIAN CAVALCANTI:89269462153
Dados: 2025.07.23 14:54:55

De acordo.

ALEXANDRE MEDEIROS XAVIER
Diretor de Assuntos Jurídicos
SINDIRECEITA