



PROCESSO : 204.347-5/2025

PRINCIPAL : IMPRO – Instituto Municipal de Previdência Social dos Servidores de Rondonópolis

PROCEDÊNCIA : IMPRO – Instituto Municipal de Previdência Social dos Servidores de Rondonópolis

ASSUNTO : Consulta

RELATOR : Conselheiro José Carlos Novelli

Excelentíssimo Conselheiro Relator:

1. Introdução

Trata-se de consulta formal encaminhada pelo Instituto Municipal de Previdência dos Servidores de Rondonópolis – IMPRO, acerca da correta aplicação dos redutores previstos no § 2º do art. 24 da Emenda Constitucional nº 103/2019 (Reforma da Previdência), nas hipóteses de acúmulo de benefícios previdenciários, e de sua compatibilidade com os princípios constitucionais que regem os regimes de previdência social.

Os questionamentos foram assim formulados:

1. A regra dos redutores prevista no art. 24, § 2º, da EC nº 103/2019 aplica-se a situações em que um dos benefícios acumulados (no caso, aposentadoria estatutária) foi concedido e integralmente custeado antes da entrada em vigor da referida emenda, ainda que a pensão por morte tenha sido concedida após 13/11/2019?
2. A aplicação da regra dos redutores em tais casos observa os princípios constitucionais da contrapartida contributiva (art. 195, § 5º, CF/88), do caráter contributivo dos regimes previdenciários (arts. 40 e 201, CF/88) e da segurança jurídica, de modo a preservar situações consolidadas antes da EC nº 103/2019?

Com base na legislação vigente e nos entendimentos doutrinários e técnicos predominantes, passa-se à análise dos requisitos de admissibilidade e de mérito.





2. Requisitos de admissibilidade

Segundo a Lei Complementar Estadual nº. 752/2022 (Código de Processo de Controle Externo – CPCE), os processos de consultas formais são admitidos no TCE-MT nos seguintes termos:

CPCE

Art. 78. O Plenário decidirá sobre consulta formulada ao Tribunal de Contas.

Parágrafo único. São legitimados a formular consulta:

I – no âmbito estadual, o Governador, o Presidente do Tribunal de Justiça, o Presidente da Assembleia Legislativa, os Secretários de Estado, o Procurador Geral do Estado, o Procurador Geral de Justiça, o Defensor Público Geral e os dirigentes máximos de autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações instituídas e mantidas pelo Estado e conselhos constitucionais e legais;

II – no âmbito municipal, o Prefeito, o Presidente da Câmara Municipal e os dirigentes máximos de autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações instituídas e mantidas pelo Município, consórcios municipais e conselhos constitucionais e legais;

III - conselhos ou órgãos fiscalizadores de categorias profissionais, observada a pertinência temática e o âmbito de representação profissional;

IV - as entidades que, por determinação legal, são representativas dos Poderes Executivo e Legislativo em âmbito municipal.

Art. 79. O legitimado poderá formular consulta, a fim de que o Tribunal de Contas se manifeste sobre questão jurídica que esteja na sua esfera de competências.

Parágrafo único. As consultas poderão versar sobre interpretação da legislação, da decisão, do precedente ou da regulamentação a ser aplicada pelo Tribunal de Contas.

Art. 80. Além dos requisitos gerais de todo ato postulatório, o requerimento de consulta obrigatoriamente conterá:

I - indicação precisa de seu objeto, incluindo uma descrição completa de todos os fatos reputados relevantes quanto à interpretação e à aplicação de dispositivos legais e regulamentares;

II - formulação em tese;

III - indicação de todos os dispositivos de lei e precedentes eventualmente relacionados ao seu objeto, bem como da questão específica que pretende ver respondida.

Parágrafo único. Havendo relevante interesse público, devidamente fundamentado, a consulta que não atender aos requisitos poderá ser admitida pelo relator.

Art. 81. A consulta não será admitida pelo relator quando:

I - envolver tema alheio às competências do Tribunal de Contas ou questão puramente hipotética, especulativa ou desvinculada de qualquer problema específico;

II - exigir, para sua análise, consideração de fatos outros além daqueles descritos pelo consultante;

III - não permitir, a partir exclusivamente das informações fornecidas, uma resposta adequadamente informada da parte do Tribunal de Contas;

IV - já estiver sendo analisada em outros procedimentos de natureza sancionatória ou fiscalizatória, no âmbito do Tribunal de Contas, caso em que deverão ser





identificados na decisão de indeferimento.

Art. 82. A resposta à consulta deverá se ater ao exame da questão provocada pelo consulente.

Parágrafo único. A resposta à consulta vincula o Tribunal de Contas até ulterior revisão.

O Regimento Interno do Tribunal de Contas de Mato Grosso (RITCE-MT), instituído pela Resolução Normativa nº 16/2021, regulamentando a matéria, dispõe acerca dos requisitos de admissibilidade das consultas formais em seu art. 222, abaixo transrito:

RITCE-MT

Art. 222. O Plenário decidirá sobre consulta formulada ao Tribunal de Contas que deverá atender, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

I – ser formulada por autoridade legítima;

II – ser formulada em tese;

III – conter precisamente seu objeto, com a apresentação objetiva dos quesitos, a descrição completa de todos os fatos reputados relevantes e a indicação precisa da dúvida quanto à interpretação e/ou aplicação de dispositivos legais e regulamentares, de decisões, de precedentes ou de regulamentação a ser aplicada pelo Tribunal de Contas;

IV – versar sobre matéria de competência do Tribunal de Contas;

V – indicar todos os dispositivos de lei e precedentes eventualmente relacionados ao seu objeto, bem como da questão específica que pretende ver respondida;

VI – ser instruída, salvo justificativa comprovada, com parecer da unidade de assistência técnica, jurídica e/ou autoridade consulente.

§ 1º Havendo relevante interesse público, devidamente fundamentado, a consulta poderá ser conhecida, a critério do Relator, caso em que será respondida com a observação de que a deliberação não constitui prejulgamento do fato ou caso concreto.

§ 2º Ressalvada a hipótese mencionada no parágrafo anterior, referindo-se à consulta a caso concreto ou não preenchendo algum dos demais requisitos de admissibilidade, o Relator determinará seu arquivamento por meio de decisão monocrática fundamentada.

§ 3º A decisão em consulta formal, a partir de sua publicação, vincula o exame de feitos sobre o mesmo tema até ulterior decisão.

§ 4º A consulta formal que versa sobre caso concreto, se conhecida pelo relator por haver relevante interesse público, será respondida com a observação de que a deliberação não constitui prejulgamento do fato ou caso concreto.

§ 5º A necessária formulação em tese da consulta formal tem por finalidade evitar que o consulente apresente quesitos visando obter prévia autorização ou assessoramento direto do Tribunal de Contas para a prática de atos de gestão ou prejulgamento de alguma legislação, ato administrativo ou contexto fático.

§ 6º O Relator poderá requerer ao consulente esclarecimento dos quesitos da consulta formal, caso seja solicitado pela unidade técnica ou pela Secretaria de Normas, Jurisprudência e Consensualismo.

§ 7º A decisão em consulta formal poderá prever regime de transição ou modulação de efeitos quando indispensável para que a nova decisão seja cumprida de forma proporcional, equânime, eficiente e/ou sem prejuízo ao interesse público.





§ 8º As consultas formais respondidas pelo Plenário deverão se ater ao exame da questão provocada pelo conselente e serão divulgadas em sistema, além da inclusão na consolidação de entendimentos técnicos.

§ 9º Cabe à Comissão Permanente de Normas, Jurisprudência e Consensualismo atualizar a consolidação de entendimentos técnicos do Tribunal, a qual compete sistematizar os entendimentos do Plenário exarados em processos de consulta formal.

Depreende-se da leitura dos dispositivos acima que, em regra, os requisitos de admissibilidade compreendem o cumprimento de certas exigências legais consideradas necessárias ao regular desenvolvimento do processo, cujo descumprimento poderá ensejar o seu arquivamento, mediante decisão monocrática fundamentada (art. 222, § 2º do RITCE-MT).

Convém destacar que, somente quando for constatado relevante interesse público, devidamente fundamentado, a consulta poderá ser conhecida, a critério do Relator, caso em que será respondida com a observação de que a deliberação não constitui prejuízamento do fato ou caso concreto (art. 222, § 1º do RITCE-MT).

Além disso, para que a consulta seja admitida e respondida, é necessário que a indagação não se enquadre em nenhuma das hipóteses do art. 81 da Lei Complementar Estadual nº. 752/2022 (Código de Processo de Controle Externo – CPCE), ou seja, não deve envolver tema alheio às competências do Tribunal de Contas ou questão puramente hipotética, especulativa ou desvinculada de qualquer problema específico; não exigir, para sua análise, consideração de fatos outros além daqueles descritos pelo conselente; não permitir, a partir exclusivamente das informações fornecidas, uma resposta adequadamente informada da parte do Tribunal de Contas e se já estiver sendo analisada em outros procedimentos de natureza sancionatória ou fiscalizatória no âmbito do Tribunal de Contas, caso em que deverão ser identificados na decisão de indeferimento.

Não se verificou a presença de nenhuma das situações impeditivas descritas acima, inclusive não foi constatado processo de natureza fiscalizatória ou sancionatória neste Tribunal de Contas da conselente no Sistema de Controle de Processos – Control-P.

Quanto aos legitimados para a proposição de consulta formal, o art. 223, do Regimento Interno, regulamentando o disposto no art. 78, parágrafo único, do CPCE, prevê o seguinte:

Art. 223. Estão legitimados a formular consulta formal:





I – no âmbito estadual:

- a) o Governador do Estado;
- b) o Presidente do Tribunal de Justiça;
- c) o Presidente da Assembleia Legislativa;
- d) os Secretários de Estado;
- e) o Procurador-Geral de Justiça;
- f) o Procurador-Geral do Estado;
- g) o Defensor Público Geral;
- h) os dirigentes máximos de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações instituídas e mantidas pelo Estado e conselhos constitucionais e legais.

II – no âmbito municipal:

- a) o Prefeito;
- b) o Presidente da Câmara Municipal;
- c) os dirigentes máximos de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações instituídas e mantidas pelo Município e conselhos constitucionais e legais.

III – os Conselhos ou órgãos fiscalizadores de categorias profissionais, observada a pertinência temática e o âmbito de representação profissional;

IV – as entidades que, por determinação legal, são representativas dos Poderes Executivo e Legislativo em âmbito municipal.

Da leitura da consulta formulada, verifica-se que houve o preenchimento dos requisitos exigidos na legislação (art. 222 do RITCE-MT), tendo em vista que a dúvida se encontra na esfera de competência do Tribunal de Contas, foi formulada em tese, houve a indicação precisa de seu objeto, incluindo uma descrição completa de todos os fatos reputados relevantes quanto à interpretação e à aplicação de dispositivos legais e regulamentares.

Além disso, apresentou-se os dispositivos de lei e precedentes relacionados ao objeto e as questões específicas que se pretende ser respondidas.

Juntou-se o parecer jurídico, conforme consta do art. 222, VI, do RITCE-MT.

Sendo assim, consideram-se preenchidos os requisitos exigidos para apreciação da consulta, passando-se à análise do mérito.





3. Do exame do mérito

3.1. Questão 1: A regra dos redutores prevista no art. 24, § 2º, da EC nº 103/2019 aplica-se a situações em que um dos benefícios acumulados (no caso, aposentadoria estatutária) foi concedido e integralmente custeado antes da entrada em vigor da referida emenda, ainda que a pensão por morte tenha sido concedida após 13/11/2019?

A Emenda Constitucional nº 103, de 13 de novembro de 2019, ao promover ampla reforma no sistema previdenciário brasileiro, introduziu no ordenamento jurídico o art. 24, dispositivo que passou a reger, de forma inovadora e restritiva, as hipóteses de acumulação de benefícios previdenciários, especialmente, no que se refere ao acúmulo de aposentadorias com pensões por morte deixadas por cônjuges ou companheiros.

O *caput* do art. 24 estabelece, como regra geral, a vedação à acumulação de mais de uma pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro no âmbito do mesmo regime de previdência social. Excepciona-se apenas os casos em que as pensões decorrem do mesmo instituidor, vinculado a cargos constitucionalmente acumuláveis (art. 37, inc. XVI, da CF).

Já o § 1º do art. 24 prevê hipóteses em que a acumulação é permitida, mas com restrições.

§ 1º Será admitida, nos termos do § 2º, a acumulação de:

I - pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro de um regime de previdência social com pensão por morte concedida por outro regime de previdência social ou com pensões decorrentes das atividades militares de que tratam os [arts. 42 e 142 da Constituição Federal](#);

II - pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro de um regime de previdência social com aposentadoria concedida no âmbito do Regime Geral de Previdência Social ou de regime próprio de previdência social ou com proventos de inatividade decorrentes das atividades militares de que tratam os [arts. 42 e 142 da Constituição Federal](#); ou

III - pensões decorrentes das atividades militares de que tratam os [arts. 42 e 142 da Constituição Federal](#) com aposentadoria concedida no âmbito do Regime Geral de Previdência Social ou de regime próprio de previdência social.





Em todos esses casos, a acumulação é autorizada, mas sujeita à aplicação do redutor escalonado, conforme estabelece o § 2º do mesmo artigo, abaixo transrito:

§ 2º Nas hipóteses das acumulações previstas no § 1º, é assegurada a percepção do valor integral do benefício mais vantajoso e de uma parte de cada um dos demais benefícios, apurada cumulativamente de acordo com as seguintes faixas:

I - 60% (sessenta por cento) do valor que exceder 1 (um) salário-mínimo, até o limite de 2 (dois) salários-mínimos;

II - 40% (quarenta por cento) do valor que exceder 2 (dois) salários-mínimos, até o limite de 3 (três) salários-mínimos;

III - 20% (vinte por cento) do valor que exceder 3 (três) salários-mínimos, até o limite de 4 (quatro) salários-mínimos; e

IV - 10% (dez por cento) do valor que exceder 4 (quatro) salários-mínimos.

Especificamente quanto à hipótese apresentada na consulta - aposentadoria concedida e integralmente custeada antes da EC nº 103/2019, com pensão por morte concedida após sua vigência - verifica-se que o acúmulo de benefícios somente se configura a partir da concessão do segundo benefício.

Assim, se o segundo benefício (pensão por morte) foi implementado após 13/11/2019 (data da publicação da EC nº 103/2019), mesmo que o primeiro (aposentadoria) tenha sido concedido sob a égide da regra anterior, o redutor deve ser observado, uma vez que, para fins de aplicação da nova regra, não é a data de início do primeiro benefício que deve ser observada, mas o momento em que a acumulação efetivamente se consolida.

Esse entendimento encontra respaldo no que dispõe o § 4º do art. 24 e o § 6º do art. 165 da Portaria MTP nº 1.467/2022, os quais asseguram a não aplicação das restrições apenas quando o direito aos benefícios tiver sido adquirido antes da entrada em vigor da EC nº 103/2019:

EC nº 103/2019

Art. 24 (...)

§4º As restrições previstas neste artigo não serão aplicadas **se o direito aos benefícios houver sido adquirido antes da data de entrada em vigor** desta Emenda Constitucional. (grifado)

Portaria MTP nº 1.467/2022

Art. 165 (...)





§ 6º As restrições previstas neste artigo:

(...)

II - não serão aplicadas se o direito a todos os benefícios, acumuláveis nos termos da Constituição Federal, houver sido adquirido antes de 13 de novembro de 2019, ainda que venham a ser concedidos após essa data; (grifado)

Esse é o posicionamento do Tribunal de Contas da União, em decisões recentes, quanto à aplicação do redutor em caso de pensão instituída após a EC nº 103/2019, somada a outro benefício previdenciário anterior:

ACÓRDÃO 3388/2025 - PRIMEIRA CÂMARA - TCU

PEDIDO DE REEXAME. PENSÃO CIVIL. INSTITUIÇÃO DO BENEFÍCIO APÓS O ADVENTO DA EMENDA CONSTITUCIONAL 103/2019. PERCEPÇÃO CUMULATIVA DE PROVENTOS DE PENSÃO CIVIL COM OS PROVENTOS DE BENEFÍCIO PENSIONAL MILITAR. INOBSERVÂNCIA DO DISPOSTO NO ART. 24 DA EC 103/2019. ILEGALIDADE DO ATO DE PENSÃO. CONHECIMENTO E NEGATIVA DE PROVIMENTO DO RECURSO.

2. O fundamento da negativa de registro foi a inobservância das regras de acumulação previstas no art. 24 da Emenda Constitucional (EC) 103/2019, uma vez que a beneficiária também seria pensionista militar do extinto Estado da Guanabara e Distrito Federal e não foi identificada a glosa prevista no § 2º do mesmo artigo.

(...)

7. No caso concreto, o instituidor da pensão ora submetida a julgamento **faleceu em 8/9/2021, atraindo, portanto, sobre ela, a incidência da Emenda Constitucional 103/2019**, que entrou em vigor em 13/11/2019, e estabeleceu no seu art. 24 o seguinte: (...) (grifado)

ACÓRDÃO 3931/2025 - PRIMEIRA CÂMARA - TCU

PENSÃO CIVIL. ACUMULAÇÃO DE QUATRO BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS. ART. 24 DA EMENDA CONSTITUCIONAL 103/2019. IMPOSSIBILIDADE. ILEGALIDADE. NEGATIVA DE REGISTRO. DISPENSA DE DEVOLUÇÃO DOS VALORES INDEVIDAMENTE RECEBIDOS DE BOA-FÉ. DETERMINAÇÕES.

5. Como as **duas pensões foram deferidas na vigência da EC 103/2019**, deve-se observar as regras de acumulação dessa norma, que assim estabelece em seu art. 24:

(...) 2. Destaco, desde logo, que a jurisprudência do Supremo, de que é exemplo o proferido no ARE 1.483.854 AgR, de minha relatoria, é firme no sentido de que **a pensão por morte é regida pelas normas vigentes na data do óbito do instaurador do benefício**. Assim, no caso, falecido o instituidor da pensão após a promulgação da EC n. 103/2019, consoante consta do acórdão recorrido, a **percepção da pensão por morte pela recorrente, juntamente com os proventos de sua inativação, deve observar o art. 24, §§ 1º e 2º, dessa alteração constitucional**. O acórdão, portanto, não deve ser reformado (Brasil, 2024b). 5. Quanto ao pedido de reconhecimento da aposentadoria no cargo de engenheiro, a





sentença registrou que (fl. 5, Doc. 6): “o Autor ingressou no serviço público como engenheiro da ADEMA em 01/03/1986, portanto, em 10 de setembro de 2021, data de seu requerimento de aposentadoria (fl. 11), este se encontrava com 35,6 (trinta e cinco anos e seis meses de serviço público)” 6. Conclui-se, portanto, que em 12 de novembro de 2019, o autor contava com 33 anos de contribuição, tendo adquirido o direito à **segunda aposentadoria somente após a EC 103/2019, razão pela qual devem ser aplicadas as regras previstas nos parágrafos 2º e 3º do seu art. 24, para o cálculo de todos os benefícios recebidos acumuladamente**. 7. Embargos de Declaração recebidos como Agravo Interno, ao qual se nega provimento (Brasil, 2024c) (grifado)

Outrossim, o Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário nº 1.510.285/DF (decisão monocrática do Min. Nunes Marques, publicada em out. 2024), manteve o acórdão de origem que impôs a incidência dos §§ 1º e 2º do art. 24 da EC 103/2019. Naquele caso, a pensionista já percebia aposentadoria estatutária quando sobreveio o óbito do instituidor, ocorrido sob a vigência da EC nº 103/2019, concluindo-se que a lei aplicável à pensão é a vigente na data do óbito, motivo pelo qual se confirmou a aplicação do redutor escalonado, consoante trecho, a seguir, transscrito:

4. No caso, o óbito ocorreu após a vigência da EC n. 103/2019, a partir da qual a acumulação, permitida na forma do inciso II do § 1º do art. 24, de pensão por morte de um regime de previdência social com aposentadoria concedida por outro regime deve observar as faixas de redução previstas no § 2º desse mesmo artigo. (AG. REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.510.285 DISTRITO FEDERAL – 2ª TURMA) (grifado)

Igualmente, no Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.475.653 da lavra do Min. Alexandre de Moraes, deliberou-se que os benefícios concedidos antes de 13/11/2019 permanecem resguardados como atos jurídicos perfeitos, ao passo que eventual novo benefício cujos requisitos se completem em data posterior deve observar o redutor previsto nos §§ 1º e 2º do art. 24.

A Cartilha Acúmulo de Benefícios, elaborada pelo Tribunal de Contas do Rio Grande Sul¹, com o fim de orientar os jurisdicionados sobre o tema, destaca que a aquisição do direito à aposentadoria ocorre a partir do preenchimento de todos os requisitos relativos à inativação e, nos casos de pensão por morte, a partir da concessão no momento do óbito do segurado.

Nas situações em que a aposentadoria foi concedida e implementada integralmente antes da reforma, e a pensão por morte após a entrada em vigor da EC nº

¹ TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. *Cartilha: acúmulo de benefícios*. 2. ed. Porto Alegre: TCE-RS, mar. 2025.





103/2019, haverá incidência dos redutores, pois o direito ao segundo benefício (pensão) somente se consolidou em momento posterior à promulgação da emenda. Esse entendimento está alinhado com os exemplos práticos apresentados na cartilha (p. 12):

1) Servidor recebia pensão desde 01/05/2014. E em 11/12/2023 completou os requisitos para a aposentadoria. O acúmulo foi concebido nessa segunda data. Portanto é a partir dela que deverá incidir o redutor no benefício menos vantajoso.

2) Servidor já aposentado antes da EC 103. Cônjugue falece depois da EC 103 - haverá o redutor.

3) Cônjugue falece antes da EC 103, e o servidor se aposenta após - tem que ver quando completou os requisitos para a modalidade. Se após a EC103, aplica o redutor. (grifado)

Nesse mesmo sentido dispõe a Súmula nº 340 do Superior Tribunal de Justiça: *A lei aplicável à concessão de pensão previdenciária por morte é aquela vigente na data do óbito do segurado.*

Em reforço à Sumula do STJ supracitada está a Súmula nº 284 do Tribunal de Contas da União:

Súmula 284

A concessão de pensão deve observar a legislação em vigor à data do óbito do instituidor, ocasião em que os requisitos legais nela previstos deverão estar preenchidos pelos beneficiários.

Assim, pode-se afirmar que os redutores só incidem se, ao menos um dos benefícios, tiver seus requisitos preenchidos, após 13/11/2019, data da publicação da EC nº 103/2019. Portanto, os redutores constantes no § 2º do art. 24 aplicar-se-ão sempre considerando o momento em que a acumulação ocorrer.

Dessa forma, conclui-se que o redutor do § 2º do art. 24 da EC nº 103/2019 aplica-se ao caso apresentado hipoteticamente pelo conselente, na medida em que o direito à pensão por morte foi adquirido após a entrada em vigor da nova regra constitucional, configurando acúmulo sob a égide da nova ordem previdenciária.





3.2. Questão 2: A aplicação da regra dos redutores em tais casos observa os princípios constitucionais da contrapartida contributiva (art. 195, § 5º, CF/88), do caráter contributivo dos regimes previdenciários (arts. 40 e 201, CF/88) e da segurança jurídica, de modo a preservar situações consolidadas antes da EC nº 103/2019?

Os princípios constitucionais invocados pelo conselente do caráter contributivo dos regimes previdenciários (arts. 40 e 201, CF) e segurança jurídica e a regra da contrapartida contributiva (art. 195, § 5º, CF) constituem diretrizes estruturantes do sistema previdenciário brasileiro. Entretanto, não são absolutos e devem ser interpretados à luz da nova ordem introduzida pela EC nº 103/2019, que objetivou a sustentabilidade dos regimes previdenciários e a limitação de acúmulos com valores elevados.

Os princípios do caráter contributivo e da regra da contrapartida são elencados pela Constituição Federal nos seguintes dispositivos:

Art. 40 - O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá **caráter contributivo e solidário**, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

Art. 201 - A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de **caráter contributivo** e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei, a:

Art. 195 (...)

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

Sobre esses, no artigo denominado “Acumulação de benefícios e a provável inconstitucionalidade da aplicação dos redutores²” os autores sustentam que o redutor escalonado introduzido pelo art. 24, § 2º, da EC nº 103/2019, seria materialmente inconstitucional por violar princípios estruturantes da seguridade social e do Estado de Direito. No item 5 do trabalho, argumentam que tal medida comprometeria o princípio da

² HORVATH JÚNIOR, Miguel; QUEIROZ, Vera Maria Corrêa; VIEIRA, Ester Moreno de Miranda. *Acumulação de benefícios e a provável inconstitucionalidade da aplicação dos redutores*. Revista Brasileira de Direito da Seguridade Social – RBDS, v. 5, n. 2, p. 1–18, jul./dez. 2023. Disponível em: <https://rbds.ipeprev.com.br/rbds/article/view/319/236>. Acesso em: 24 jul. 2025.





proteção da confiança e a segurança jurídica, pois afetaria expectativas legítimas de segurados que contribuíram durante toda a vida ativa esperando receber os benefícios legalmente previstos. Ao limitar o valor acumulável após o implemento dos requisitos para aposentadoria, mesmo quando o novo benefício resulta de fato futuro (como o óbito do instituidor da pensão), a norma, segundo os autores, desestabilizaria a previsibilidade do sistema previdenciário, gerando insegurança e frustração de direitos.

Além disso, o artigo defende que o redutor fere o princípio da pré-existência do custeio e a regra da contrapartida contributiva prevista no art. 195, § 5º, da Constituição. Isso porque, uma vez preenchidos os requisitos legais para a concessão dos benefícios (aposentadoria e pensão por morte), e tendo havido o recolhimento das contribuições necessárias, não haveria justificativa para impor nova limitação de valor que, na prática, representaria uma forma de “sanção” ou de “confisco previdenciário”. Os autores concluem que, embora o redutor busque conter despesas e promover equilíbrio atuarial, o faz de maneira desproporcional e arbitrária, desconsiderando o vínculo entre contribuição e benefício. Segue trecho dos argumentos apresentados pelo referido artigo:

A correlação entre o custeio e as prestações da Seguridade Social está prevista no art. 195, § 5º da Constituição Federal, como garantia de funcionalidade e subsistência do sistema, no qual é necessário o equilíbrio atuarial e financeiro. Assim, para cada despesa gerada pela criação, majoração ou extensão de benefícios e serviços é indispensável que exista, na devida proporção, receita que a ela corresponda. (...)

E, se o comando constitucional não permite a criação, majoração ou extensão de benefício ou serviço da seguridade social sem que haja fonte de custeio específica, também não será instituída fonte de custeio se não houver a criação, majoração ou extensão da prestação securitária.

Nessa mesma perspectiva, o artigo de autoria de Fernando Ferreira Calazans³, “Injuridicidade e aplicabilidade dos redutores do art. 24, § 2º, da Emenda Constitucional n. 103/2019” analisa os princípios do caráter contributivo da Previdência Social, da contrapartida contributiva e da segurança jurídica e trata da injuridicidade e aplicabilidade do dispositivo. Conclui o autor que o dispositivo viola o caráter contributivo da Previdência Social e se revela inaplicável aos benefícios custeados antes da vigência da EC nº 103/2019.

³ CALAZANS, Fernando Ferreira. *Injuridicidade e aplicabilidade dos redutores do art. 24, § 2º, da Emenda Constitucional n. 103/2019*. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/52024>. Acesso em: 25 jul. 2025





Não obstante posicionamentos divergentes acerca da juridicidade da regra estabelecida pelo art. 24 da EC nº 103/2019, observa-se que a Suprema Corte não enfrentou, ainda, tal questão especificamente. Pelo contrário, verifica-se, por meio de inúmeros julgados a confirmação da plena aplicação do dispositivo em análise.

O voto do Min. Luiz Fux na ADI nº 5646/SE, por exemplo, reforça a eficácia plena do dispositivo em comento, inclusive, na ausência de reforma local, consoante trecho abaixo transscrito:

(...)

2. As normas constitucionais de reprodução obrigatória, por possuírem validade nacional, integram a ordem jurídica dos Estados-membros **ainda quando omissas em suas Constituições estaduais, inexistindo qualquer discricionariedade em sua incorporação pelo ordenamento local.** (BRASIL. Supremo Tribunal Federal - Tribunal Pleno. ADI 5646/SE. Min. Rel. Min. Luiz Fux, Julgado em 07 fev. 2019, DJe de 08 mai. 2019). (grifado)

A Nota Técnica SEI nº 12212/2019/ME, a qual analisa as regras constitucionais da reforma previdenciária aplicáveis aos regimes próprios de previdência, reitera a eficácia plena e aplicação imediata do art. 24 da EC nº 103/2019, conforme cita-se a seguir:

96. **Essas restrições à acumulação de benefícios são normas de eficácia plena e aplicabilidade imediata a todos os regimes próprios de previdência social**, sem embargo de não poderem prejudicar o direito adquirido antes de sua entrada em vigor, a teor do que dispõe o § 4º do art. 24 da EC nº 103, de 2019.

97. Além disso, pode-se inferir do § 5º do art. 24 da EC nº 103, de 2019, que a reforma recepcionou, naquilo que não for contrário às aludidas restrições desse mesmo artigo, as regras sobre acumulação de benefícios prevista na legislação vigente na data de sua entrada em vigor, nestes termos: (...) (grifado)

Esse entendimento tem sido acompanhado pelo TCU, em seus julgados⁴, que negam o registro dos atos de aposentadoria e pensão sem a incidência do redutor, confirmando a plena aplicabilidade do referido dispositivo.

Do mesmo modo, o Tribunal de Contas do Estado do Amazonas subscreve a interpretação já firmada:

Tendo em vista que o Art.24 c/c o Art.36 da EC nº 103/2019 apontam que o Art.24 se trata de uma **norma de aplicabilidade imediata, estando apta a produzir seus**

⁴ [Acórdão nº 3388/2025 - Primeira Câmara](#); [Acórdão nº 3931/2025 - Primeira Câmara](#); [Acórdão 7934/2024 - Primeira Câmara](#); [Acórdão 2946/2025 - Primeira Câmara](#)





efeitos desde a publicação da norma, ou seja, desde o dia 12/11/2019, não sendo necessária a alteração da Lei nº 30/2001. Os incisos não expressamente ressalvados no Art. 36 da EC nº 103/2019 passam a vigorar desde a data da sua publicação, conforme disposto no Art. 36, III da EC nº 103/2019; No mesmo sentido do disposto no item anterior, o Art. 96 da Nota Técnica SEI nº 12212/2019/ME publicado em 22/11/2019 apontou: Essas restrições à acumulação de benefícios são normas de eficácia plena e aplicabilidade imediata a todos os regimes próprios de previdência social, sem embargo de não poderem prejudicar o direito adquirido antes de sua entrada em vigor, a teor do que dispõe o § 4º do art. 24 da EC nº 103, de 2019; (Proc. 15987/2022. Rel. Voto nº 26/2023 – GCJOSUECLAUDIO) (grifado)

Quanto à segurança jurídica, deve-se observar que a restrição ao valor acumulado somente é imposta para fatos geradores posteriores à EC nº 103/2019, não havendo retroatividade da norma. O direito adquirido ao benefício já implementado permanece intocado, sendo aplicado redutor apenas ao novo benefício, no momento da acumulação.

A segurança jurídica é, portanto, preservada na medida em que se respeita o direito adquirido aos benefícios anteriores, dado que a nova regra é aplicada apenas a fatos novos, com previsão de opção pelo benefício mais vantajoso (§ 2º do art. 24 da EC nº 103/2019), assegurando ao beneficiário certa margem de escolha e admitindo revisão da opção (§ 3º do art. 24), com flexibilidade conforme a evolução dos valores dos benefícios.

Por fim, no que se refere à possibilidade de os Tribunais de Contas, no exercício de suas atribuições, afastarem a aplicação do art. 24 da EC nº 103/2019 por suposta ofensa aos princípios constitucionais do caráter contributivo dos regimes previdenciários e da segurança jurídica e da regra da contrapartida contributiva, é imprescindível esclarecer que tais órgãos não detêm competência para exercer controle concentrado de constitucionalidade.

Nos termos da jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal, os Tribunais de Contas podem, excepcionalmente, exercer controle difuso ou incidental de constitucionalidade, no caso concreto, desde que observadas certas condições: deve haver incompatibilidade manifesta da norma analisada com a Constituição e a recusa de aplicação deve ser devidamente fundamentada. Contudo, esse controle não permite a declaração de inconstitucionalidade com efeitos gerais (*erga omnes*), tampouco a retirada de normas do ordenamento jurídico – prerrogativas que são exclusivas da Corte Suprema (art. 102, I, “a”, da CF/88) e dos Tribunais de Justiça, no plano estadual (art. 125, § 2º, da CF/88).





Acresça-se que, no presente caso, o art. 24 da EC nº 103/2019 não é norma infraconstitucional, mas sim dispositivo de emenda constitucional regularmente aprovada e promulgada pelo Congresso Nacional, de modo que possui presunção qualificada de constitucionalidade. Por consequência, nenhum órgão administrativo – incluídos os Tribunais de Contas – pode declarar, nem mesmo incidentalmente, a inconstitucionalidade de norma constitucional, o que seria absolutamente incompatível com o princípio da separação dos Poderes (art. 2º da CF/88).

A esse respeito, o STF, ao julgar o Mandado de Segurança nº 25.888/DF, confirmou a compatibilidade da Súmula nº 347 do STF⁵ com a Constituição Federal de 1988, e firmou o entendimento de que os Tribunais de Contas podem deixar de aplicar norma legal em casos concretos, desde que seja evidente sua desconformidade com a Constituição, mas não possuem competência para o controle concentrado de constitucionalidade, nem para invalidação genérica de normas constitucionais ou legais. A jurisprudência reafirma que não cabe à Administração Pública, mesmo no exercício da função de controle externo, afastar unilateralmente a eficácia de normas que se presumem constitucionais, ainda mais quando se trata de emenda constitucional.

Dessa forma, eventual discordância quanto ao mérito político-legislativo da EC nº 103/2019, ou quanto à justiça ou razoabilidade de seus comandos, não autoriza a recusa de sua aplicação por órgãos técnicos ou de controle, sob pena de se configurar violação ao pacto federativo e à repartição de competências constitucionais.

Ante o exposto, conclui-se que, embora existam posicionamentos doutrinários que questionem a compatibilidade do art. 24 da EC nº 103/2019 com a contrapartida contributiva e os princípios do caráter contributivo e da segurança jurídica, a interpretação atualmente prevalente nos órgãos de controle e na jurisprudência aponta para a plena constitucionalidade e aplicabilidade imediata do dispositivo, desde que observados os limites temporais e a proteção aos direitos adquiridos. A norma, longe de representar violação a direitos, busca adequar o sistema previdenciário ao equilíbrio financeiro e atuarial

⁵ Súmula nº 347 – STF: O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público.





exigido pela própria Constituição, assegurando ao beneficiário o valor integral do benefício mais vantajoso e preservando a margem de escolha em caso de acumulação.

Ademais, ressalta-se que os Tribunais de Contas não possuem competência para declarar a invalidade de normas previstas na própria Constituição, tampouco para afastá-las com base em juízo próprio sobre seu conteúdo ou adequação aos princípios da Carta Magna. A EC nº 103/2019, por se tratar de emenda regularmente promulgada e integrante do texto constitucional, goza de presunção qualificada de validade, cabendo exclusivamente ao Supremo Tribunal Federal exercer o controle de sua compatibilidade com cláusulas pétreas ou limites materiais. Assim, no exercício da fiscalização dos atos concessórios de benefícios ou até mesmo em resposta a consultas submetidas por seus jurisdicionado, como é o presente caso, compete ao controle externo aplicar integralmente o disposto na norma vigente, resguardando, quando necessário, os direitos adquiridos e observando os marcos temporais definidos no próprio texto da emenda.

4. Conclusão e proposta de encaminhamento

Considerando os argumentos apresentados, com fundamento no art. 224, § 1º, do RITCE/MT, propõe-se ao Exmo. Conselheiro Relator admitir a presente consulta para, no mérito, respondê-la nos termos delineados na ementa a seguir, colhido, preliminarmente, o pronunciamento da Comissão Permanente de Normas e Jurisprudência (CPNJur) sobre os estritos pontos descritos no art. 3º, III, “a”, da Resolução Normativa nº 13/2021.

EMENTA: CONSULTA. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. APLICAÇÃO DO ART. 24 DA EC Nº 103/2019. ACUMULAÇÃO DE BENEFÍCIOS. REDUTOR ESCALONADO. DIREITO ADQUIRIDO. ATENDIMENTO À REGRA DA CONTRAPARTIDA CONTRIBUTIVA E DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO CARÁTER CONTRIBUTIVO E DA SEGURANÇA JURÍDICA. APLICAÇÃO IMEDIATA E OBRIGATÓRIA DO REDUTOR AOS BENEFÍCIOS CUJOS REQUISITOS FOREM IMPLEMENTADOS APÓS 13/11/2019.

A aplicação do redutor previsto no art. 24, § 2º, da Emenda Constitucional nº 103/2019 incide nos casos de acumulação de aposentadoria com pensão por morte quando o segundo benefício for concedido após a entrada em vigor da norma, ainda que o primeiro tenha sido implementado sob a vigência anterior, uma vez que a configuração da acumulação somente se aperfeiçoa com o segundo fato gerador.

A aplicação do redutor escalonado aos benefícios acumulados após a EC nº 103/2019 não viola a regra da contrapartida contributiva, tampouco os princípios do caráter contributivo e da segurança jurídica, desde que respeitados os





direitos adquiridos antes da reforma. A norma possui eficácia plena e imediata, voltada à sustentabilidade dos regimes previdenciários, e deve ser interpretada em consonância com os parâmetros constitucionais de equilíbrio financeiro e atuarial.

É o parecer.

Secretaria Geral de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, em Cuiabá-MT, 28 de julho de 2025.

(assinatura digital)⁶

Karisia Goda Cardoso Pastor Andrade

Auditor Público Externo

⁶ Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa nº 9/2012 do TCE/MT.

