



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

ADVOCACIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

**Procedência: Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais - IPSEMG**

**Interessado:** [REDACTED]

**Número: 16.368**

**Data: 18 de agosto de 2021**

**Classificação Temática: Previdenciário - servidor público - proventos de aposentadoria - pensão por morte - acumulação lícita - teto constitucional remuneratório- abate teto**

**Precedentes: Parecer AGE/CJ n. 16.087/2019 e Nota Técnica AGE 5.235/2019**

**Ementa:**

**Previdenciário - servidor público - proventos de aposentadoria - pensão por morte - acumulação lícita - teto constitucional remuneratório - abate teto - prévio processo administrativo.**

*1. O STF no julgamento do Tema 359, RE 602584, fixou a seguinte tese: "Ocorrida a morte do instituidor da pensão em momento posterior ao da Emenda Constitucional nº 19/1998, o teto constitucional previsto no inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal incide sobre o somatório de remuneração ou provento e pensão percebida por servidor."*

*2. Necessidade de, no caso concreto:*

*a) proceder a inclusão da GCP na pensão por morte paga pelo IPSEMG, "ex vi" da decisão administrativa que acatou (ou acatará) as opiniões jurídicas manifestadas no Parecer da Advocacia Geral do Estado nº 16.087, de 26/03/2019 e na Nota Técnica da AGE nº 5.235, de 23/04/2019, para depois se proceder o abate teto. Tal inclusão, não deve gerar efeitos financeiros ao pensionista em razão do abate teto, mas não lhe pode retirar o direito sobre essa vantagem pecuniária.*

*b) realizar o abate teto que seja precedido do devido processo legal administrativo (CF, art. 5º, LIV), com direito ao contraditório e ampla defesa (CF, art. 5º, LV). Tal procedimento deve observar o prazo quinquenal da decadência prevista no art. 65, da Lei Estadual n. 14.184/2002, que reproduz o art. 54, da Lei n. 9.784/99, e a tese fixada pelo STF no Tema 445, que marca o início do prazo decadencial na data da chegada dos autos à Corte de Contas.*

*c) considerar como valor de teto, parâmetro para o abate teto, o valor do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (STF,*

Voto do Ministro Edson Fachin no julgamento do Tema 359, RE 602584).

d) Competir ao IPSEMG fazer o abate teto no valor da pensão por ele concedida, tendo em vista que seu benefício foi concedido em momento posterior, gerando a acumulação lícita e a necessidade de ajuste ao teto.

e) não exigir devolução de valores antes da decisão administrativa que resolver o processo administrativo de abate teto, considerando se tratar de benefício previdenciário de caráter alimentar, de recebimento de boa-fé e em razão de entendimento administrativo que vigorava à época, com aparência de que permaneceria, em razão dos julgados nos Temas 377 e 384 pelo STF, modificado apenas pela fixação do Tema 359, que não modulou efeitos (analogia ao julgado pelo STF, no Tema 257, RE 606358).

3. Recomendação para elaboração de ato normativo pela SEPLAG para solução de casos análogos ou similares, com base nos fundamentos exarados neste parecer, nos dispositivos constitucionais aplicáveis à espécie e nos precedentes do STF, bem como nas disposições da PORTARIA SGP/SEDGG/ME Nº 4.975, DE 29 DE ABRIL DE 2021, expedida no âmbito da União Federal.

## Referências normativas: Constituição Federal, art. 37, XI

### RELATÓRIO

1. Por meio do Despacho nº 1989/2021/IPSEMG/GEBEN, a Gerente de Benefícios do IPSEMG relata a situação da instituidora de pensão por morte [REDACTED] em favor de [REDACTED] Processo nº. [REDACTED]

Eis o relato na íntegra:

Em virtude do óbito da instituidora [REDACTED] ocorrido em **25/09/2016**, o benefício de pensão foi deferido em 23/12/2016, em favor de [REDACTED] cônjuge, fl.15 (26791185). O processo foi homologado pela Corte de Contas em 10/07/2018, fl. 23 (26791185).

De acordo com as informações de fl. 12 (26791185), na data do óbito, a instituidora estava aposentada no cargo de Procuradora do Estado, junto à Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais - AGE/MG, tendo em vista informações de fl.14 (26791185). Considerando que a data do óbito é anterior ao Advento do Parecer da Advocacia Geral do Estado nº 16.087, de 26/03/2019, a Gratificação Complementar de Produtividade - GCP - foi excluída do cálculo do benefício de pensão, nos termos da informação de fl. 13 (26791185).

Diante do Parecer referenciado e da Nota Técnica da AGE nº 5.235, de 23/04/2019, solicitamos ao órgão de origem da instituidora - SEI Nº 2010.01.0003022/2020-71- certidão de

vencimentos, vantagens e descontos com a inclusão da GCP, com vistas a verificarmos a revisão de valor inicial, fls. 24 (26791185). A solicitação foi reiterada à fl.37 (26791185).

Por meio do Ofício 23048/2020 - ADBHO/COPES (26791185), encaminhado de forma eletrônica a esta Gerência de Benefícios, fls. 34/35, o Bando Central do Brasil orienta que seja efetuado integralmente o “abate-teto” na pensão civil paga, bem como de eventual cobrança pretérita, ao argumento de se atender o art. 1º da Portaria Normativa SRH nº 2[1], de 28/11/11, que dispõe sobre os procedimentos para a aplicação do limite remuneratório de que trata o inciso XI, do art. 37, da Constituição Federal sobre a remuneração, provento ou pensão percebidos fora do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (extraSIAPE).

Para tanto, cita as recentes decisões do Supremo Tribunal Federal, proferidas em sede de repercussão geral, decorrentes dos julgamentos do RE nº 602.043/MT e do RE nº 612.975/MT; o Parecer nº 00055/2019/DECOR/GCU/AGU, de 25/06/19, aprovado pelo Despacho do Advogado - Geral da União nº 398, de 17/07/2019; Despacho do Consultor -Geral da União nº 1.723/2009.

Insta consignar que nos termos da Lei Federal nº 4.595[2], de 31 de dezembro de 1964, o Banco Central, é uma Autarquia Federal, com personalidade jurídica e patrimônio próprio, este constituído dos bens, direitos e valores que lhe são transferidos na forma da Lei e ainda da apropriação dos juros e rendas resultantes.

Nos termos das informações constantes no Ofício 23048/2020-ADBHO/COPES (26791185), os rendimentos percebidos pelo servidor perfazem o montante de R\$ 27.369,67, enquanto a pensão previdenciária creditada por este Instituto está no valor bruto de R\$ 15.411,58 (vigência: Fevereiro/2021), conforme informações constantes no Sistema de Pagamento de Pensão - SISPAG. O valor da pensão poderá ser majorado, tendo em vista a eventual incorporação da GCP.

Conforme informações disponibilizadas no site eletrônico do Supremo Tribunal Federal - STF, temos que:

*"Tema:*

*377 - Incidência do teto remuneratório no caso de acumulação de cargos públicos*

*Relator: MIN. MARCO AURÉLIO*

*Leading Case: [RE 612975](#)*

*Há Repercussão? Sim*

*Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos artigos 5º, XXXVI; 37, XI e XV; e 60, § 4º, IV, da Constituição Federal, na redação anterior e na posterior à Emenda Constitucional nº 41/2003, se, no caso de acumulação de cargos públicos, o teto remuneratório deve incidir sobre cada remuneração considerada isoladamente ou sobre a somatória dos valores percebidos.*

[Ver tese](#)

*Nos casos autorizados constitucionalmente de acumulação de*

*cargos, empregos e funções, a incidência do art. 37, inciso XI, da Constituição Federal pressupõe consideração de cada um dos vínculos formalizados, afastada a observância do teto remuneratório quanto ao somatório dos ganhos do agente público. (A mesma tese foi fixada para o Tema 384)"*

"Tema: 384

*Incidência do teto remuneratório a servidores já ocupantes de dois cargos públicos antes da vigência da Emenda Constitucional 41/2003.*

Relator: MIN. MARCO AURÉLIO

Leading Case: [RE 602043](#)

Há Repercussão? Sim

*Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos artigos 5º, XXXVI, e 37, caput e incisos XI e XV, da Constituição Federal, art. 9º da Emenda Constitucional 41/2003 e art. 17 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, a incidência, ou não, do teto remuneratório, instituído pela EC 41/2003, nos vencimentos de servidores públicos estaduais que já cumulavam dois cargos públicos privativos de médico, antes da vigência da Emenda Constitucional 41/2003.*

[Ver tese](#)

*Nos casos autorizados constitucionalmente de acumulação de cargos, empregos e funções, a incidência do art. 37, inciso XI, da Constituição Federal pressupõe consideração de cada um dos vínculos formalizados, afastada a observância do teto remuneratório quanto ao somatório dos ganhos do agente público. (A mesma tese foi fixada para o Tema 377)."*

Para subsidiar a análise, localizamos manifestação do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais - TCEMG - em resposta à consulta nº 1031765 (26766300), datada de 13/06/2018.

Ocorre que, que no caso em questão, o senhor [REDACTED] [REDACTED] possui um cargo na esfera Federal e percebe um benefício previdenciário de pensão por morte na esfera Estadual, aqui, não está em discussão a licitude quanto a acumulação de cargos, uma vez que a situação refere-se a vínculos distintos. Nesse sentido, localizamos no site eletrônico do Supremo Tribunal Federal - STF:

"Tema

*359 - Incidência do teto constitucional remuneratório sobre o montante decorrente da acumulação de proventos e pensão.*

Relator: MIN. MARCO AURÉLIO

Leading Case: [RE 602584](#)

Há Repercussão? Sim

*Recurso extraordinário em que se discute, à luz do art. 37, XI, da Constituição Federal, e dos artigos 8º e 9º da Emenda Constitucional nº 41/2003, a constitucionalidade, ou não, da incidência do teto remuneratório sobre o montante decorrente da*

*acumulação dos proventos de aposentadoria com o benefício de pensão.*

[Ver tese](#)

*Ocorrida a morte do instituidor da pensão em momento posterior ao da Emenda Constitucional nº 19/1998, o teto constitucional previsto no inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal incide sobre o somatório de remuneração ou provento e pensão percebida por servidor."*

Sendo assim, solicitamos orientações quanto ao acatamento da orientação do Banco Central do Brasil para a aplicação do "abate-teto" na pensão previdenciária creditada por este Instituto, tendo em vista a natureza do vínculo de pensionista do senhor [REDACTED] e a data de direito do benefício na esfera Estadual e seu cargo exercido na esfera Federal.

Em caso de manifestação favorável a aplicação do "abate-teto" por este Instituto, solicitamos esclarecimentos se deveremos adotar o mesmo procedimento para os pensionistas que percebem concomitantemente vencimentos e proventos referentes a cargos, empregos e funções públicas cuja acumulação encontre-se autorizada na própria Constituição da República, bem como qual o limite temporal de concessão dos benefícios deverá ser observado, haja vista a referência a Emenda Constitucional nº 19/98.

Ressaltamos que a presente manifestação, poderá acarretar efeitos nos outros benefícios previdenciários creditados pelos demais órgãos e Poderes do Estado do Estado de Minas Gerais, na medida em que o reconhecimento dos benefícios de aposentadoria ocorrem de forma descentralizada.

Cabe ressaltar que considerando a natureza dos argumentos que subsidiam o Ofício 23048/2020-ADBHO/COPEs (26791185), sugerimos que o questionamento seja submetido a apreciação da Unidade Jurídica.

2. Acompanha o expediente o Parecer resposta à Consulta nº 103765 exarado pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais com a seguinte ementa:

**SERVIDOR PÚBLICO. ACUMULAÇÃO DE PROVENTOS DE APOSENTADORIA COM REMUNERAÇÃO DE CARGOS, EMPREGOS E FUNÇÕES PÚBLICAS. HIPÓTESES PERMITIDAS NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. LICITUDE. OBSERVÂNCIA DO TETO REMUNERATÓRIO EM CADA PROVENTO, CARGO, EMPREGO OU FUNÇÃO EM CASO DE ACUMULAÇÃO LÍCITA. 1. Conforme fixado na Constituição da República, é lícita a percepção concomitante de vencimentos e proventos referentes a cargos, empregos e funções públicas cuja acumulação encontre-se autorizada na própria Carta Política. 2. É também lícita a percepção simultânea de proventos de aposentadoria e de remuneração pelo exercício de cargo eletivo ou em comissão, de livre nomeação e exoneração. 3. Em tais hipóteses, o teto constitucional, previsto do inciso XI do**

aludido art. 37, incidirá de forma apartada sobre a remuneração decorrente de cada vínculo de trabalho e sobre o valor de cada benefício oriundo de aposentação.

3. Consta da árvore de andamentos do SEI:

a) A íntegra do processo administrativo de concessão de pensão por morte em favor de [REDACTED] em razão do falecimento de sua esposa [REDACTED] Processo nº. [REDACTED]

b) O Parecer n. 00055/2019/DECOR/CGU/AGU, que trata do abate-teto constitucional em face do Despacho CGU nº 1.723/2009 em razão das decisões proferidas pelo STF nos RE 602.043 e 612.975, com a seguinte ementa:

DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIDORES PÚBLICOS. PENSIONISTAS. TETO CONSTITUCIONAL. JULGAMENTO DOS RE nº 602.043/MT E 612.975/MT. TEMAS DE REPERCUSSÃO GERAL 377 E 384. ATUALIDADE DO DESPACHO CGU Nº 1.723/2009.

I - O Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento dos RE nº 602.043/MT e nº 612.975/MT, firmou tese no sentido de que "*nos casos autorizados constitucionalmente de acumulação de cargos, empregos e funções, a incidência do art. 37, XI, da Constituição Federal pressupõe consideração de cada um dos vínculos formalizados, afastada a observância do teto remuneratório quanto ao somatório dos ganhos do agente público.*"

II - O DESPACHO CGU Nº 1.723/2009 mantém a sua atualidade, uma vez que não tratou da acumulação dos cargos, empregos e funções, mas sim do acúmulo de pensão com proventos de aposentadoria e cargo comissionado, hipótese não abrangida pelas decisões do Supremo Tribunal Federal.

c) Despacho do Consultor Geral da União

4. Nos termos do Memorando.IPSEMG/DIPREV.nº 112/2021 a Assessoria da Diretoria de Previdência do IPSEMG encaminha o questionamento da Gerência de Benefícios para a Procuradoria daquela Autarquia Estadual previdenciária, que por seu turno, exara a Nota Jurídica n. 254/2021, segundo a qual:

(...)

Dessa forma, analisando o caso concreto apresentado neste processo, tendo em vista a decisão do STF supracitada, bem como o entendimento firmado no Parecer da AGE 15.914/2017, deve ser aplicado o teto remuneratório nos valores da pensão, quando a soma do referido benefício, com proventos ou remuneração, exceder o limite constitucional.

(...)

Pelo exposto, em consonância com a recente decisão do STF, com repercussão geral no RE 602.584, bem como o entendimento

firmado no Parecer da AGE nº 15.914/2017, entendemos que, no caso concreto apresentado neste processo, deve ser aplicado o teto remuneratório nos valores da pensão, quando a soma do referido benefício, com proventos ou remuneração, exceder o limite constitucional.

Sugerimos, ainda, o envio do processo para AGE, solicitando um parecer, diante das questões aventadas no Despacho nº 1989/2021/IPSEMG/GEBEN (26763745), tendo em vista a informação da GEBEN de que a manifestação desta Nota Jurídica poderia surtir efeitos nos outros benefícios previdenciários creditados pelos demais órgãos e Poderes do Estado do Estado de Minas Gerais.

5. Em consequência, nos termos do Ofício IPSEMG/CCONS nº. 3/2021, a Procuradoria do IPSEMG encaminha o expediente para análise da Consultoria Jurídica da AGE.

6. Por fim, consta da árvore de movimentação do SEI a PORTARIA SGP/SEDGG/ME Nº 4.975, DE 29 DE ABRIL DE 2021, expedida no âmbito da União Federal, que dispõe sobre os procedimentos para a aplicação do limite remuneratório de que tratam o inciso XI e o § 10 do art. 37 da Constituição Federal sobre a remuneração, provento ou pensão percebidos cumulativamente por servidor, empregado ou militar, aposentado, inativo ou beneficiário de pensão e demais providência, na qual se destaca o art.5º, *verbis*:

Art. 5º No caso de percepção simultânea de pensão, com remuneração de cargo efetivo, emprego público, posto ou graduação militar, provento, inatividade ou cargo em comissão ou função de confiança, o limite remuneratório incidirá sobre a soma da pensão com os rendimentos dos demais vínculos

7. Estudada a legislação, a doutrina e a jurisprudência aplicáveis à espécie, passo a manifestar em parecer, nos estritos limites das indagações postas pelo Consulente. Observo tratar-se de parecer, opinião jurídica, que não dispensa a necessária decisão do gestor como entender de direito e, ainda, que os desdobramentos, especialmente de casos específicos, decorrentes da aplicação do entendimento ora apresentado, devem ser analisados concretamente, com as nuances que cada situação comporta.

## **PARECER**

8. Nos termos do Ofício 23048/2020 do Banco Central do Brasil, datado de 17/02/2021, o interessado [REDACTED] é servidor aposentado daquela autarquia financeira desde 16/12/2015, auferindo proventos de R\$27.369,67 mensais à época.

9. Ainda, conforme Despacho nº 1989/2021/IPSEMG/GEBEN "Em virtude do óbito da instituidora [REDACTED] ocorrido em **25/09/2016**, o benefício de pensão foi deferido em 23/12/2016, em favor de [REDACTED] fl.15 (26791185). O processo foi homologado pela Corte de Contas em 10/07/2018, fl. 23 (26791185)". O no valor bruto da pensão por morte é de R\$ 15.411,58 (vigência: Fevereiro/2021).

10. Como se vê, trata-se de acumulação de proventos de aposentadoria do Banco Central com pensão por morte do IPSEMG.

11. A acumulação de benefícios previdenciários no âmbito do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos tem sido objeto de alterações normativo constitucionais e interpretações judiciais.

9. O sistema constitucional brasileiro não veda a acumulação de proventos de aposentadoria do servidor público com pensão por morte deixada por seu cônjuge. Mesmo depois da Emenda à Constituição n. 103/2019 a acumulação desses benefícios previdenciários é considerada lícita. Entretanto, foi estabelecida mais uma regra restritiva do valor dos benefícios previdenciários nos termos do § 1º, II e § 2º, do art. 24 da EC n. 103/2019:

EC n. 103/2019

Art. 24 (...)

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

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](#);

(...)

§ 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.

10. As hipóteses normativas previstas no § 1º, II e § 2º, do art. 24 da EC n. 103/2019, não se aplicam ao presente caso, porquanto a aposentadoria concedida em 16/12/2015 e a pensão por morte concedida em 23/12/2016 são anteriores a

13/11/20219, data da publicação da EC n. 103/2019.

11. Nessa senda, urge perscrutar se havia restrição constitucional ao somatório do valor de ambos os benefícios previdenciários do presente caso. Em outras palavras, impõe saber se o teto constitucional remuneratório a que se refere o art. 37, XI, da Constituição de 1988 se aplica em relação a cada benefício previdenciário isoladamente ou ao somatório de ambos.

12. Dispõe o art. 37, XI, da Constituição de 1988:

CF, art. 37 (...)

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003\)](#)

13. Em sede de interpretação por precedentes judiciais o STF proferiu os seguintes entendimentos sobre o citado art. 37, XI, da Constituição de 1988, *litteris*:

Tema 377 - RE 612975 - Tese fixada com trânsito em julgado em 27/04/2017 - Nos casos autorizados constitucionalmente de acumulação de cargos, empregos e funções, a incidência do art. 37, inciso XI, da Constituição Federal pressupõe consideração de cada um dos vínculos formalizados, afastada a observância do teto remuneratório quanto ao somatório dos ganhos do agente público. (A mesma tese foi fixada para o Tema 384)

Tema 387 - RE 602043 - Tese fixada com trânsito em julgado em 21/09/2018 - Nos casos autorizados constitucionalmente de acumulação de cargos, empregos e funções, a incidência do art. 37, inciso XI, da Constituição Federal pressupõe consideração de cada um dos vínculos formalizados, afastada a observância do

teto remuneratório quanto ao somatório dos ganhos do agente público. (A mesma tese foi fixada para o Tema 377

14. Em razão destes precedentes criou-se a expectativa de que tal interpretação também seria destinada aos benefícios previdenciários, considerando-se, nas acumulações lícitas, isoladamente cada provento ou pensão por morte para fins de aplicação do teto constitucional do art. 37, XI. No entanto, esse não foi o entendimento.

15. De fato, o STF assim se manifestou, por maioria, especificamente sobre a acumulação de proventos de aposentadoria e pensão por morte:

Tema 359 - RE 602584 - Tese fixada com trânsito em julgado em 26/03/2021 - Ocorrida a morte do instituidor da pensão em momento posterior ao da Emenda Constitucional nº 19/1998, o teto constitucional previsto no inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal incide sobre o somatório de remuneração ou provento e pensão percebida por servidor.

16. Analisando a *ratio decidendi* do *leading case* consubstanciado no RE 602.584, pode-se verificar que o Eminent Relator Ministro Marco Aurélio Mello explica a diferença de tratamento entre os Temas 377/384 o 359:

O Colegiado teve presente, em primeiro lugar, a existência de vínculos com a Administração Pública envolvendo o servidor individualmente e, em segundo, a autorização constitucional alusiva à acumulação de cargos, empregos e funções. Assentou, como decorre da tese anunciada, que, ante tal quadro, há de considerar-se, para efeito de teto, não o somatório do que percebido, mas a remuneração resultante de cada qual das relações jurídicas mantidas. Já agora, o conflito de interesses diz respeito a institutos distintos, a saber: remuneração e pensão; proventos e pensão

17. A diferença fica bem evidenciada no trecho do voto do Eminent Ministro Luís Roberto Barroso:

(...) como não se trata de ganho por trabalho próprio, e sim ganho obtido como beneficiário de trabalho e distribuição alheia, estou aceitando esse *distinguishing* que bem destacou o Ministro Luiz Fux. Se fosse a mesma pessoa acumulando em razão de cargos diversos acumuláveis, também entendo, na linha do precedente que já temos, que os tetos são individuais. Porém, aqui ela tem uma remuneração por trabalho próprio e um benefício previdenciário que lhe advém da morte do marido, que custeou esse benefício.

18. Então o Relator conclui no caso concreto do RE 602.584:

Ocorrido em 1999 o óbito do instituidor da pensão, ou seja, após a Emenda nº 19, publicada em 1998, a situação jurídica da recorrida - viúva - é apanhada pelo preceito transcrito, cabendo limitar ao teto constitucional o resultado da soma dos proventos com

19. O voto do Eminentíssimo Ministro Edson Fachin se baseia em importante precedente julgado pelo STF no RE 609.381 e, acompanhando o voto do relator, assim fundamenta sua decisão:

Como se observa da leitura do texto reformado, a emenda relacionou diretamente o dispositivo relativo ao teto constitucional (art. 37, XI, CRFB), como o regime das acumulações (art. 37, XVI, da CRFB). A expressa remissão, assim como a previsão de incidência do teto sobre a remuneração e os subsídios “percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza” são as diretrizes de interpretação que a Constituição oferece para a hipótese dos autos.

(...)

Resta examinar, portanto, se o dispositivo constante do art. 37, XI, da CRFB, aplica-se também à hipótese de cumulação de proventos

Neste ponto, a parte final do art. 37, XVI, da CRFB parece não deixar dúvidas de que, mesmo nos casos de percepção cumulativa, deve-se observar “em qualquer caso o disposto no inciso XI”. Noutras palavras, a interpretação dada por esta Corte ao regime do teto remuneratório é também aplicável ao conjunto das remunerações percebidas de forma cumulativa. Conquanto o inciso XVI do art. 37 refira-se às hipóteses de cargos públicos cumuláveis e o tema em julgamento trate de recebimento conjunto de proventos de aposentadoria oriundos de cargo público e pensão por morte, as razões que determinam a incidência do teto do inciso XI do art. 37 são igualmente aplicáveis na hipótese sob exame.

Tal posicionamento é também acompanhado pela doutrina. Maria Sylvia Zanella Di Pietro aduz, por exemplo, que (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 22ª ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 540):

“Com a Emenda Constitucional n.º 41/03, tenta-se novamente impor um teto, devolvendo-se ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, a competência para fixar os subsídios dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (art. 48, XV), e alterando-se, mais uma vez, o artigo 37, I, que passou a vigorar com a seguinte redação: (...) A leitura desse dispositivo, conjugada com outros dispositivos da Constituição, permite as seguintes conclusões : (...) g) o teto atinge os proventos dos aposentados e a pensão devida aos dependentes do servidor falecido;”

(...)

O sentido que se deduz da norma é portanto inequívoco: a

aplicação do art. 37, XI, da CRFB, deve ser respeitada inclusive na hipótese de cumulação de proventos de aposentadoria advinda de exercício de cargo público com pensão por morte devida dependente de servidor público falecido. Ainda que oriundos de fatos geradores distintos e, portanto, cumuláveis, é à soma de ambas as vantagens que o teto do art. 37, XI CRFB incide, devendo, portanto, atingir a soma total do montante cumulado percebível

20. Pois bem, quando restou fixada a tese do Tema 359 (trânsito em julgado em 26/03/2021), já tinha sido concedida a aposentadoria (em 16/12/2015) e a pensão por morte (em 23/12/2016). Registre-se que no julgado paradigma RE 602.584 não se modulou efeito da decisão judicial, de modo que se aplica à acumulação de proventos de aposentadoria e pensão por morte objeto da presente análise, eis que ocorreu doravante à EC n. 19/1998 e, portanto, deve-se aplicar o teto do art. 37, XI, da Constituição ao somatório dos referidos benefícios previdenciários.

21. Em consequência surgem algumas questões no caso concreto *sub examinen*:

- a) Deverá ocorrer o abate teto?
- b) Qual o procedimento?
- c) Como se relaciona o abate teto com o direito à com a inclusão da GCP a que faz jus o pensionista?
- d) Qual o valor máximo a ser tomado como parâmetro?
- e) Quem deverá proceder o abate teto?
- f) Haverá devolução de valores eventualmente recebidos a maior?

22. Em resposta à primeira questão, entende-se que sim, deverá ocorrer o abate teto. Este parecerista já teve a oportunidade de doutrinar sobre o abate teto nos seguintes termos:

Abate teto é decote de valores que se deve fazer para ajustar a remuneração e o subsídio dos agentes públicos aos limites máximos estabelecidos pelo art. 37, inciso XI, da Constituição de 1988. O STF pacificou o entendimento de que a percepção de proventos ou remuneração por servidores públicos acima do limite estabelecido no art. 37, XI, da Constituição da República, enseja lesão à ordem pública - STF, SS n. 2.542 AgR, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 12.6.2008, P, DJE de 17.10.2008 (CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. **Manual dos Servidores Públicos**: Administrativo e Previdenciário. Editora Lujur: São Paulo, 2020. p. 91.)

23. Inexistindo modulação de efeitos na fixação do Tema 359, deve-se entender que a interpretação por ele externada surte efeitos desde a vigência do art. 37, XI, dada pela EC n. 19/1998, máxime pelo fato de que esta questão foi

expressamente consignada na tese, como se vê: "*Ocorrida a morte do instituidor da pensão em momento posterior ao da Emenda Constitucional nº 19/1998, o teto constitucional previsto no inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal incide sobre o somatório de remuneração ou provento e pensão percebida por servidor.*"

24. Sobre a segunda questão, referente ao procedimento a ser realizado para o abate teto, também já se teve a oportunidade de pontificar que:

Mas, mesmo a imposição normativo-constitucional do abate teto não dispensa o devido e prévio processo administrativo com oportunização do direito de ampla defesa e contraditório, eis que implica alteração da remuneração do servidor público" - STF, AI n. 541.949 AgR, rel. Min. Marco Aurélio, j. 13.4.2011, 1a T., DJE de 18.5.2011. Vide RE n. 501.869 AgR, rel. Min. Eros Grau, j. 23.9.2008, 2a T., DJE de 31.10.2008. (CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. **Manual dos Servidores Públicos: Administrativo e Previdenciário**. Editora Lujur: São Paulo, 2020. p. 91).

25. Certamente que tal entendimento se aplica aos aposentados e pensionistas que tem direito à irredutibilidade de seus valores financeiros (CF, art. 194, parágrafo único, IV), porém tal garantia não é absoluta, porquanto não está imune à aplicação do teto constitucional (STF, Tema 257, RE n. 606.358, rela. Min. Rosa Weber, j. 18.11.2015, P, DJE de 7.4.2016, com repercussão geral; AI n. 458.679 AgR, rel. Min. Ayres Britto, j. 24.8.2010, 2a T., DJE de 8.10.2010. Tema 480, RE n. 609.381, rel. Min. Teori Zavascki, j. 2.10.2014, P, DJE de 11.12.2014, com repercussão geral).

26. Dessarte, é imperativo que, no caso, o abate teto seja precedido do devido processo legal administrativo (CF, art. 5º, LIV), com direito ao contraditório e ampla defesa (CF, art. 5º, LV). Tal procedimento deve observar o prazo quinquenal da decadência previsto no art. 65, da Lei Estadual n. 14.184/2002, que reproduz o art. 54, da Lei n. 9.784/99, e a tese fixada pelo STF no Tema 445, que marca o início do prazo decadencial na data da chegada dos autos à Corte de Contas.

27. Com relação à terceira questão, partindo-se da premissa de que o pensionista tem direito à incorporação de vantagem pecuniária consubstanciada na GCP - Gratificação Complementar de Produtividade, ex vi da decisão administrativa que acatou (ou acatará) as opiniões jurídicas manifestadas no Parecer da Advocacia Geral do Estado nº 16.087, de 26/03/2019 e na Nota Técnica da AGE nº 5.235, de 23/04/2019, entende-se seja possível incluir a GCP e depois proceder o abate teto. Tal procedimento é importante devido à oscilação de valores do teto e do abate teto, que pode resultar no futuro e em tese, na possibilidade do pensionista receber o valor correspondente à GCP. Certamente que este procedimento no presente momento não surtirá efeito financeiro ao pensionista, mas não lhe pode ser retirada a possibilidade futura.

28. A quarta questão, relativa ao valor máximo a ser tomado, a resposta é encontrada em *obiter dictum* constante do voto do Eminentíssimo Ministro Edson Fachin

no julgamento do Tema 359, RE 602584, *verbis*:

Por fim, tal como também consignei no julgamento do multicidado RE 602.043, conquanto não seja esta uma discussão posta nos presentes autos, poder-se-ia questionar, em *obiter dictum*, como ficariam as remunerações dos que se aposentaram após ocupar cargos públicos e recebem também pensões advindas de exercício de funções em pessoas de direito público distintas, como, por exemplo, servidores inativos da União que acumulam proventos de aposentadoria advindos do cargo federal com pensão por morte decorrente do falecimento de instituidor que ocupava cargos em Estados ou Municípios. No regime da Emenda Constitucional 19/98, a resposta seria por meio da aplicação do próprio art. 37, XI, da CRFB, que fixou como limite remuneratório o subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal

Ocorre que, com a Emenda 41, foram instituídos subtetos remuneratórios para as distintas pessoas jurídicas de direito público. A dúvida poderia, então, ser oposta relativamente a que teto aplicar. É preciso, contudo, lembrar a redação do art. 37, XI, da CRFB, cujos termos indicam que o teto geral é o subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, *in verbis*:

“XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;”

Assim, caso a acumulação dê-se em distintas pessoas jurídicas, deve-se aplicar a regra geral do teto remuneratório, isto é, o subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal

29. Portanto, o valor do teto a ser considerado como parâmetro para o abate teto no presente caso é o valor do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

30. Ainda, no que tange à quinta questão, sobre quem deverá proceder o abate teto, ao meu sentir, no caso, deve ser procedido pelo IPSEMG, considerando que a acumulação lícita e a necessidade de ajuste surgiu de forma superveniente em

razão da concessão da pensão pela autarquia previdenciária estadual. Com efeito, quando foram fixados os proventos de aposentadoria pelo Banco Central em 16/12/2015, inexistia a pensão por morte. Esta surgiu somente em 23/12/2016, quando se verifica a acumulação lícita e o ajuste de valor nesse último benefício.

31. A respeito da última questão, se haverá devolução de valores eventualmente recebidos a maior, registre-se o fato de que se trata de benefício previdenciário de caráter alimentar; o pensionista os recebeu de boa-fé e em razão de entendimento administrativo que vigorava à época, com aparência de que permaneceria, em razão dos julgados nos Temas 377 e 384 pelo STF, modificado apenas pela fixação do Tema 359.

32. O STF já procedeu entendimento, em circunstâncias parecidas, de que não deveria haver devolução de valores recebidos de boa-fé:

Tema 257 - RE 606358 - Tese fixada: Computam-se, para efeito de observância do teto remuneratório do art. 37, XI, da Constituição da República, também os valores percebidos anteriormente à vigência da Emenda Constitucional 41/2003 a título de vantagens pessoais pelo servidor público, dispensada a restituição dos valores recebidos em excesso e de boa-fé até o dia 18 de novembro de 2015.

33. A data fixada no citado precedente RE 606358 refere-se à data da fixação da tese do Tema 257, mas foi expressamente consignada na mesma, o que não ocorreu no RE602584, quando se fixou a tese do Tema 359.

34. Nesse sentido, considero haver elementos fáticos jurídicos para que não haja devolução de valores, devendo o decote ser procedido a partir da decisão administrativa a ser exarada no processo a ser instaurado para tal finalidade. Esse procedimento consagra regra de transição para o caso, com o fundamento legal no art. 23, da LINDB:

Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais

35. Por fim, o consulente indaga:

(...) se deveremos adotar o mesmo procedimento para os pensionistas que percebem concomitantemente vencimentos e proventos referentes a cargos, empregos e funções públicas cuja acumulação encontre-se autorizada na própria Constituição da

República, bem como qual o limite temporal de concessão dos benefícios deverá ser observado, haja vista a referência a Emenda Constitucional nº 19/98.

Ressaltamos que a presente manifestação, poderá acarretar efeitos nos outros benefícios previdenciários creditados pelos demais órgãos e Poderes do Estado do Estado de Minas Gerais, na medida em que o reconhecimento dos benefícios de aposentadoria ocorrem de forma descentralizada.

36. Considero que a solução de casos análogos ou similares não deve ser feita unicamente com base em parecer, pois conforme restou consignado no corpo dessa manifestação, existem peculiaridades do caso concreto que exigem tratamento específico e até podem conduzir a soluções distintas. Ademais o parecer jurídico retrata uma opinião, não substituindo a decisão administrativa, imprescindível ao desate da questão.

37. Penso que se deva produzir um ato normativo tal qual a União o fez, nos termos da PORTARIA SGP/SEDGG/ME Nº 4.975, DE 29 DE ABRIL DE 2021, que dispõe sobre os procedimentos para a aplicação do limite remuneratório de que tratam o inciso XI e o § 10 do art. 37 da Constituição Federal sobre a remuneração, provento ou pensão percebidos cumulativamente por servidor, empregado ou militar, aposentado, inativo ou beneficiário de pensão e demais providências. Assim, à luz dos fundamentos deste parecer, dos dispositivos constitucionais aplicáveis à espécie e dos precedentes do STF, bem como das disposições da referida Portaria federal, entendo haver elementos para que o órgão de gestão de pessoal do Estado, no caso a SEPLAG, edite ato normativo similar, sem prejuízo de outros atos emanados em sede de poder hierárquico.

## **CONCLUSÃO**

*Ex positis*, esses são os entendimentos contidos no corpo deste parecer, que submeto à elevada consideração superior, s.m.j.

Belo Horizonte, 18 de agosto de 2021.

**Marcelo Barroso Lima Brito de Campos**  
**Procurador do Estado de Minas Gerais**  
**OAB/MG 67.115 / MASP 905.110-3**

**Aprovado:**

**Wallace Alves dos Santos**

**Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica**

**Sérgio Pessoa de Paula Castro**  
**Advogado-Geral do Estado de Minas Gerais**



Documento assinado eletronicamente por **Marcelo Barroso Lima Brito de Campos, Procurador do Estado**, em 18/08/2021, às 10:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Wallace Alves dos Santos, Procurador(a) do Estado**, em 18/08/2021, às 13:31, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Sergio Pessoa de Paula Castro, Advogado Geral do Estado**, em 19/08/2021, às 16:01, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.mg.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **32629516** e o código CRC **E5BC714A**.

Referência: Processo nº 2010.01.0049259/2020-62

SEI nº 32629516