



# CÂMARA DOS DEPUTADOS

Mesa Diretora  
Secretaria de Controle Interno

SECIN

Folha

Ass.

Processo n. 406.085/2018

Interessada:

Assunto: pensão civil – observação do teto constitucional

Direito Administrativo. Dúvida quanto ao momento de observação do teto constitucional a que alude o inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal (CF) para efetivação do cálculo do valor do benefício da pensão civil constante do § 7º do artigo 40 da CF.

## 1. Relatório

Trata-se de requerimento formulado por servidor, na qualidade de representante de sua mãe, para que a Administração esclareça a forma de cálculo e a legislação de referência utilizada para a obtenção do valor do benefício de pensão recebido por sua genitora. Não há nos autos o instrumento de procuração.

A informação da Coordenação de Inativos e Pensionistas (Coipe) registra que o falecimento do instituidor ocorreu em 25/3/2004, na vigência da Medida Provisória n. 167, de 19/2/2004 (MP 167/2004)<sup>1</sup>. Referida norma regulamentou a forma de cálculo das pensões civis a que alude o artigo 40, § 7º, da CF, com redação dada pela Emenda Constitucional n. 41, de 19/12/2003 (EC 41/2003)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Posteriormente convertida na Lei n. 10.887, de 18/6//2004.

<sup>2</sup> § 7º Lei dispõe sobre a concessão do benefício de pensão por morte, que será igual:

I - ao valor da totalidade dos proventos do servidor falecido, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso aposentado à data do óbito; ou



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Mesa Diretora  
Secretaria de Controle Interno

SECIN

Folha

Ass.

O dispositivo constitucional alterado limitou em 70% a parcela dos proventos que ultrapassem o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

A Coipe informa que a Administração subtrai do valor bruto dos proventos do instituidor montante suficiente para adequação ao teto constitucional e só a partir desse momento aplica a metodologia prevista no inciso I do § 7º do artigo 40 da CF, conforme quadro demonstrativo com os valores atualizados que servem de base para o cálculo do benefício da requerente:

Item	Discriminação dos valores	Valor (R\$)	Observações
1	Total bruto dos proventos	60.337,83	Valor bruto da aposentadoria caso o instituidor estivesse vivo
2	Limite dos benefícios do RGPS	5.839,45	Exercício de 2019
3	1-2	54.498,38	
4	Parcela de 70% do que exceder o limite de benefícios do RGPS	38.148,87	Item 3 x 0,70.
5	4+2	43.988,32	Total bruto da pensão antes da adequação ao teto constitucional // Valor bruto indicado no contracheque da pensionista.
6	Subsídio dos Ministros do STF	39.293,32	Valor a que alude o inciso XI do artigo 37 da CF.
7	1-6	21.044,51	Valor acima do teto constitucional sobre o qual incidirá o percentual de 70%.
8	7x 70%	14.731,16	
9	5-8	29.257,16	Valor bruto da pensão civil após incidência do "abate-teto"

II - ao valor da totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se deu o falecimento, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso em atividade na data do óbito.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Mesa Diretora  
Secretaria de Controle Interno

SECIN

Folha

Ass.

Em face da contestação da pensionista em relação à metodologia de cálculo utilizada pela Administração, os autos foram encaminhados à Assessoria Jurídica do Departamento de Pessoal (Asjur-Depes) que, após coligir decisões judiciais, concluiu que o método empregado pela Casa “*destoa do critério de cálculo estabelecido pelo legislador e acolhido pelos tribunais pátrios*”, o que justificaria sua revisão.

Ou seja, na visão da Asjur-Depes, a interpretação correta seria a de que o benefício deveria corresponder ao valor do limite máximo previsto para os benefícios do RGPS acrescido de 70% do que exceder esse limite, levando-se em conta, para o cálculo, a totalidade dos proventos do instituidor, sem considerar, nesse momento, o teto constitucional a que alude o inciso XI do artigo 37 da Carta Magna o qual seria aplicado posteriormente sobre o valor da pensão já calculada, caso essa supere o valor do teto constitucional.

A Asjur-Depes informa que Tribunal de Contas da União (TCU) e o Superior Tribunal de Justiça (STJ) aplicam essa metodologia, ao contrário do Senado Federal, que aplica o mesmo método empregado pela Câmara dos Deputados.

A manifestação do Diretor do Departamento de Pessoal, dirigida ao Diretor de Recursos Humanos (DRH), destaca existir jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) no sentido de que a pensão por morte deve ter por base de cálculo o valor correspondente à totalidade dos proventos do instituidor, e não o valor do teto constitucional, caso aquele supere este.

No entanto, após mencionar a existência do Parecer Seori/Audin-MPU n. 2119/2014, do Ministério Público da União (MPU), pondera ser possível inferir que a Lei n. 10.887, de 18/6/2004 (10.887/2004), ao regulamentar a aplicação do dispositivo constitucional, utiliza o termo “percebidos” pelo aposentado na data anterior à do óbito e que o valor percebido pelo servidor seria o subsídio dos ministros do STF.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Mesa Diretora  
Secretaria de Controle Interno

SECIN

Folha

Ass.

O Diretor do Depes argumenta também que, após a instituição do regime previdenciário de caráter contributivo e solidário, o valor do benefício de pensão deve seguir o mesmo preceito utilizado para o cálculo do benefício de aposentadoria que é limitado ao valor do salário de contribuição, o qual não pode ser superior ao teto remuneratório do serviço público.

O encaminhamento do DRH ao Diretor-Geral (DG) anda no mesmo sentido e conclui pela manutenção do método de cálculo adotado pela Casa, entendendo, ainda, ser pertinente a sugestão apresentada pelo Diretor do Depes de se efetuar consulta ao TCU.

O parecer da Assessoria Técnica da Diretoria-Geral (Atec-DG) manifesta a opinião no sentido de que a interpretação sistemática dos dispositivos da Constituição Federal não autoriza a consideração do teto remuneratório somente após o cálculo de 70% sobre a totalidade dos proventos do instituidor e que tal entendimento é corroborado pelo fato de que os servidores públicos contribuem para o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) somente até a máxima remuneração permitida, não sendo razoável que o valor da pensão seja calculado sobre parcela em relação à qual o instituidor não contribuiu.

A conclusão do parecer é pela manutenção da atual forma de cálculo do benefício, igualmente entendendo ser razoável a realização de consulta ao TCU.

Ante o acolhimento do parecer pelo DG, a requerente apresentou pedido de reconsideração. Após breve análise da Atec-DG, a decisão foi mantida.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Mesa Diretora  
Secretaria de Controle Interno

SECIN

Folha

Ass.

Inconformada, a requerente apresentou recurso administrativo dirigido à Primeira-Secretaria que, preliminarmente, solicitou a manifestação da Secin.

É o que há para relatar.

### **2. Questões Preliminares**

Antes de adentrar no mérito do requerimento, cabem duas considerações atinentes ao processo.

A primeira diz respeito à inexistência, nos autos, do devido instrumento de mandato com a figuração do servidor como procurador da pensionista. Ainda que o servidor possa atuar como procurador de sua genitora para assuntos previdenciários, conforme exceção prevista no inciso XI do artigo 117 da Lei n. 8.112, de 11/12/1990<sup>3</sup>, é importante que a condição jurídica esteja devidamente comprovada.

Muito embora a ausência do documento seja elemento impeditivo ao exame do pleito, considerando a idade avançada da requerente e o tempo de tramitação já decorrido, decidiu-se pela análise do pedido sem o devido documento, recomendando-se à Administração, no entanto, que promova o saneamento da omissão com a máxima brevidade, mediante a juntada aos autos do instrumento de mandato.

A segunda consideração se refere ao desentranhamento do documento elaborado pela Coipe (doc. 2), retirado dos autos pelo representante

---

<sup>3</sup> Art. 117. Ao servidor é proibido:

XI - atuar, como procurador ou intermediário, junto a repartições públicas, salvo quando se tratar de benefícios previdenciários ou assistenciais de parentes até o segundo grau, e de cônjuge ou companheiro;



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Mesa Diretora  
Secretaria de Controle Interno

SECIN

Folha

Ass.

da requerente sob a justificativa de que sofreria alterações, conforme termo de desentranhamento à pág 2.

Ainda que o Sistema de Tramitação e Gestão de Processos Administrativos Digitais (eDoc) permita a recuperação do teor do documento desentranhado, não se afigura razoável que parte dos autos possa ser retirada tão facilmente. A propósito, a justificativa apresentada nem poderia ser aceita pois, em princípio, a alteração do documento somente seria admitida a quem o assinou.

Recomenda-se, assim, aos gestores do sistema, caso não tenham realizado tal tarefa, que avaliem alternativas aptas a reduzir o risco de produção de efeitos indesejados advindos do desentranhamento de partes dos processos. Ainda que o artigo 7º do Ato da Mesa n. 147, de 2014<sup>4</sup> determine o registro e a justificativa para o desentranhamento de partes do processo, entende-se pertinente o estudo da viabilidade de implementação de controles sobre tal atividade que confirmam mais segurança ao sistema.

### 3. Parecer

A questão posta sob exame diz respeito a qual seria a interpretação dos dispositivos constitucionais e legais no que se refere ao **momento de incidência do “abate-teto” para observação do inciso XI do artigo 37 da CF<sup>5</sup>**.

---

<sup>4</sup> Art. 7º Os procedimentos de anexação, apensação, desapensação e desmembramento de processos administrativos digitais, bem como de desentranhamento de documentos deverão ser registrados e, quando couber, justificados através de recursos específicos disponíveis no eDoc.

<sup>5</sup> 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;



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Mesa Diretora  
Secretaria de Controle Interno

SECIN

Folha

Ass.

Uma corrente defende que a adequação dos proventos da requerente ao teto constitucional deve se dar antes do método de cálculo exposto no inciso I do § 7º do artigo 40 da CF. A outra linha de argumentação, por sua vez, propugna que o método de cálculo da pensão deve ser anterior à adequação ao teto constitucional.

Mesmo com o risco de parecer repetitivo, opta-se pela reprodução dos dispositivos constitucionais e legais com o fito de facilitar a exposição do raciocínio.

Assim, dispõe o inciso I do parágrafo 7º do artigo 40 da CF, sem grifos no original:

§ 7º Lei disporá sobre a **concessão do benefício de pensão por morte**, que **será igual**:

I - **ao valor da totalidade dos proventos do servidor falecido, até o limite máximo** estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, **acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite**, caso aposentado à data do óbito;

Na maior parte das situações, o valor dos proventos brutos de aposentadoria é inferior ao teto constitucional e a presente discussão nem acontece. O benefício de aposentadoria é obtido pelo método do § 7º do artigo 40 da CF e automaticamente obtém-se o valor do benefício de pensão.

O problema surge quando os proventos brutos do inativo falecido são bastante superiores ao subsídio mensal dos Ministros da Suprema Corte. Nessas situações, o valor bruto de benefício da pensão, embora inferior ao valor bruto que o aposentado recebia em vida, antes da aplicação do “abate teto”, ainda é superior ao teto constitucional.

Para a linha interpretativa que defende a aplicação do método de cálculo da pensão antes da adequação dos proventos do instituidor ao teto



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Mesa Diretora  
Secretaria de Controle Interno

SECIN

Folha

Ass.

constitucional, o comando de vedar o recebimento do benefício de pensão em valor superior aos definidos para os ministros do STF está atendido, pois, após o cálculo do valor bruto da pensão, há a incidência do “abate-teto”, cumprindo-se o inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal.

O benefício de pensão então não excede o subsídio dos ministros do STF, mas lhe é idêntico. Além disso, sob essa linha de interpretação, a finalidade da norma prevista no § 2º do artigo 40<sup>6</sup> também não é violada, pois o valor do benefício de pensão bruto não excede o valor dos proventos brutos do respectivo instituidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão. Veja-se que o mencionado dispositivo não veda o recebimento de benefício de pensão em valor igual ao montante auferido pelo aposentado quando em vida, após a adequação ao teto constitucional.

No caso sob análise, utilizando-se o contracheque da pensionista do mês de agosto de 2019, tem-se o seguinte quadro demonstrativo dos cálculos a serem efetuados:

Item	Discriminação dos valores	Valor (R\$)	Observações
1	Total bruto dos proventos	60.337,83	
2	Limite dos benefícios do RGPS	5.839,45	
3	1-2	54.498,38	
4	Parcela de 70% do que exceder o limite de benefícios do RGPS	38.148,87	Item 3 x 0,70.
5	4+2	43.988,32	Total bruto da pensão antes da adequação ao teto constitucional//

<sup>6</sup> § 2º Os proventos de aposentadoria e as pensões, por ocasião de sua concessão, **não poderão exceder** a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Mesa Diretora  
Secretaria de Controle Interno

SECIN

Folha

Ass.

		Valor bruto indicado no contracheque da pensionista.
6	Subsídio dos Ministros do STF	39.293,32
7	5-6	4.695,00
9	Valor bruto da pensão civil após incidência do "abate-teto"	39.293,32

Importante repisar que esse é o método de cálculo aplicado no âmbito administrativo do TCU, conforme informações do processo, confirmadas por telefonema dirigido àquele Tribunal e em reunião com o Secretário de Fiscalização de Pessoal daquela Corte de Contas levada a efeito no dia 12 de agosto de 2019.

Por sua vez, a Lei n. 10.887/2004 também não resta descumprida, pois o inciso I do artigo 2º repete, no essencial, o dispositivo constitucional, apenas qualificando como "percebidos" a totalidade dos proventos do aposentado no dia anterior ao óbito até o limite máximo do RGPS, acrescido de 70% do que ultrapassar aquele limite.

O parágrafo único desse artigo, por seu turno, remete ao § 2º do artigo 40 da Constituição Federal, vedando a possibilidade de que o valor bruto do benefício da pensão exceda a remuneração bruta do aposentado até o dia anterior ao do óbito, nada falando se os montantes forem iguais, conforme reprodução do dispositivo, sem grifos no original:

Art. 2º Aos dependentes dos servidores titulares de cargo efetivo e dos aposentados de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, falecidos a partir da data de publicação desta Lei, será concedido **o benefício de pensão por morte, que será igual:**  
I - à **totalidade dos proventos percebidos pelo aposentado** na data anterior à do óbito, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social, acrescida de 70% (setenta por cento) da parcela excedente a este limite; (...)



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Mesa Diretora  
Secretaria de Controle Interno

SECIN

Folha

Ass.

Parágrafo único. **Aplica-se ao valor das pensões o limite previsto no art. 40, § 2º, da Constituição Federal.**

Portanto, sob essa linha de argumentação, tal qual adotada pelo parecer da Asjur/Depes e aplicada no âmbito do TCU, **a incidência do “abate-teto” sobre o valor bruto do benefício de pensão deve ocorrer após o cálculo previsto no inciso I do § 7º do artigo 40 da Constituição Federal, caso o valor bruto da pensão ainda sobrepujar o valor bruto do subsídio dos ministros do STF.**

Em termos pecuniários, a alteração do momento de incidência do “abate-teto” produz sensível impacto sobre o valor bruto de benefício de pensão da requerente, conforme quadro comparativo que exprime uma diferença de R\$ 10.036,16:

### Valor bruto do benefício de pensão

<b>Aplicação do “abate-teto” antes do cálculo do inciso I do § 7º do artigo 40 da CF</b>	<b>Aplicação do “abate-teto” após o cálculo do inciso I do § 7º do artigo 40 da CF</b>
29.257,16	39.293,32

Ressalte-se que a Suprema Corte partilha do entendimento manifestado pela Asjur/Depes, conforme pesquisa de jurisprudência levada a cabo por esta Secretaria que constatou, nos últimos dois anos, a ocorrência de dez decisões monocráticas provenientes de sete ministros distintos desprovendo apelos máximos ou feitos a eles relacionados que deduziam a pretensão de ajustar o valor do benefício ao teto constitucional antes de efetivar o método de cálculo previsto no § 7º do artigo 40 da CF.

Muito embora sigam anexos a esta manifestação, reputa-se oportuno relacionar as decisões neste texto. São elas, da mais recente à mais antiga:



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Mesa Diretora  
Secretaria de Controle Interno

SECIN

Folha  
Ass.

- a. Recurso Extraordinário **1221743/RN**. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgamento de 8/8/2019, publicado no DJe 174 de 12/8/2019.
- b. Recurso Extraordinário com Agravo **1127286/SC**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Julgamento de 4/6/2019, publicado no DJe 122 de 7/6/2019.
- c. Recurso Extraordinário **1191318/AM**. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgamento em 29/5/2018, publicado no DJe 117 de 3/6/2019.
- d. Recurso Extraordinário com Agravo **1197580/SP**. Relator: Ministro Celso de Mello. Julgamento em 16/4/2019, publicado no DJe 90 de 2/5/2019.
- e. Recurso Extraordinário **1199809/AM**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Julgamento em 15/4/2019, publicado no DJe 84 de 24/4/2019.
- f. Recurso Extraordinário com Agravo **1164723/SC**. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgamento em 17/10/2018, publicado no DJe 224 de 22/10/2018.
- g. Recurso Extraordinário **1149387/RN**. Relator: Ministro Celso de Mello. Julgamento em 21/8/2018, publicado no DJe 176 de 28/8/2018.
- h. Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário **1087144/SC**. Relator: Ministro Dias Toffoli. Julgamento em 7/8/2018, publicado no DJe de 14/8/2018.
- i. Recurso Extraordinário **1026769/RN**. Relator: Ministro Edson Fachin. Julgamento em 19/12/2017, publicado no DJe 19 de 2/2/2018.
- j. Recurso Extraordinário **1020642/RN**. Relator: Ministro Roberto Barroso. Julgamento em 22/2/2017, publicado no DJe 39 de 2/3/2017.

As decisões, em suma, estabelecem que:

1. Os acórdãos dos tribunais *a quo* impugnados pelos recorrentes não divergem da jurisprudência da Suprema Corte no sentido de que o valor do benefício de pensão por morte deve ter por base de cálculo o valor correspondente à totalidade dos proventos do instituidor e não o valor do teto constitucional, em consonância com o entendimento firmado no Recurso Extraordinário 675.978/SP (RE 675.978/SP), relatado pela Ministra Cármen Lúcia, que fixou o tema 639 da sistemática da repercussão geral para assentar



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Mesa Diretora  
Secretaria de Controle Interno

SECIN

Folha

Ass.

que a base de cálculo para a incidência do teto remuneratório sobre a remuneração ou proventos é a renda bruta do servidor.

2. O teto constitucional serve como limite máximo para o pagamento dos vencimentos, proventos e suas pensões e não como base de cálculo para o estabelecimento do valor do benefício. Nos termos do artigo 40, § 7º da CF, a base de cálculo deve ser a totalidade dos proventos do instituidor e, caso o valor ao final encontrado ultrapasse o teto remuneratório, deve se adequar o valor do benefício a esse limite máximo.

3. Dito de outro modo, a obtenção do valor do benefício de pensão por morte deve observar primeiro o redutor para o cálculo da pensão (artigo 40, § 7º) e, posteriormente, caso o valor obtido seja superior ao teto constitucional, ser adequado àquele limite máximo para bloqueio do que sobejar.

4. O método a ser empregado é didaticamente exposto da seguinte forma em uma das decisões<sup>7</sup>: toma-se a integralidade da remuneração ou dos proventos do servidor falecido (e não o subsídio do Ministro do STF) e separa-se o valor referente ao limite máximo previsto para os benefícios do RGPS. Sobre o valor remanescente, que excede o limite máximo previsto para os benefícios do RGPS, aplicam-se os 70%, e o produto dessa multiplicação será acrescido ao limite máximo do RGPS, sendo irrelevante que com essa operação o valor da pensão supere o limite remuneratório igual ao subsídio do Ministro do STF, uma vez que o pensionista deverá receber a quantia que não supere esse limite, desprezando-se o valor que ultrapassar aquele teto.

5. O teto constitucional serve tão somente como um limitador na hipótese de o valor final do benefício ultrapassar aquele valor estipulado.

---

<sup>7</sup> Trata-se da decisão monocrática da Ministra Rosa Weber no Recurso Extraordinário 1168505/SC, julgado em 24/10/2018. No acórdão, a Ministra reproduz o acórdão em recurso de apelação no processo 0062350-34.2008.8.24.0023 que tramitou na 5ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Mesa Diretora  
Secretaria de Controle Interno

S E C I N

Folha

Ass.

Para melhor elucidar a questão, vale registrar que a Ministra Relatora do RE 675.978/SP, antes de ouvir as sustentações orais, situou, a título de esclarecimento, qual seria o ponto nodal a ser discutido, consubstanciado no seguinte:

a base de cálculo para fazer incidir o imposto de renda e os descontos previdenciários é o valor total do que poderia ser recebido ou, após se chegar ao teto, fazendo-se incidir o "abate teto", é que se teria a base de cálculo para cobrar imposto de renda e descontos previdenciários.

A conclusão a que chegou o colegiado foi de que o imposto de renda e os descontos previdenciários devem incidir após o bloqueio do excesso remuneratório por meio do "abate-teto", sendo possível depreender que, ao se referir, na ementa, à expressão "renda bruta do servidor", a Suprema Corte estendeu o alcance da expressão aos pensionistas, conforme ilustra trecho da decisão no Recurso Extraordinário 1020642/RN, decidido pelo Ministro Roberto Barroso, sem grifos no original, que sintetiza a jurisprudência do STF colacionada até aqui nesta manifestação:

**O recurso extraordinário é inadmissível, uma vez que o acórdão recorrido está alinhado à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Na hipótese, o Tribunal de origem assentou que, para o pagamento de pensão à viúva de servidor público aposentado, deve ser aplicado primeiro o redutor para o cálculo da pensão (art. 40, § 7º, da Constituição Federal) para, após, incidir o subteto remuneratório previsto constitucionalmente pelo ente federativo. A conclusão alinha-se ao entendimento desta Corte, que, no julgamento do RE 675.978, sob a relatoria da Ministra Cármen Lúcia, assentou que a base de cálculo para a incidência do teto remuneratório previsto no art. 37, XI, da Constituição é o valor integral percebido pelo servidor ou pensionista.** Confira-se a ementa do referido julgado: "RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. ART. 37, INC. XI, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, ALTERADO PELA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 41/2003. A BASE DE CÁLCULO PARA A INCIDÊNCIA DO TETO REMUNERATÓRIO PREVISTO NO ART. 37, INC. IX, DA



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Mesa Diretora  
Secretaria de Controle Interno

SECIN

Folha

Ass.

CONSTITUIÇÃO É A RENDA BRUTA DO SERVIDOR PÚBLICO PORQUE: A) POR DEFINIÇÃO A REMUNERAÇÃO/PROVENTOS CORRESPONDEM AO VALOR INTEGRAL/BRUTO RECEBIDO PELO SERVIDOR; B) O VALOR DO TETO CONSIDERADO COMO LIMITE REMUNERATÓRIO É O VALOR BRUTO/INTEGRAL RECEBIDO PELO AGENTE POLÍTICO REFERÊNCIA NA UNIDADE FEDERATIVA (PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE). A ADOÇÃO DE BASE DE CÁLCULO CORRESPONDENTE À REMUNERAÇÃO/PROVENTOS DO SERVIDOR PÚBLICO ANTES DO DESCONTO DO IMPOSTO DE RENDA E DAS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS CONTRARIA O FUNDAMENTO DO SISTEMA REMUNERATÓRIO INSTITUÍDO NO SISTEMA CONSTITUCIONAL VIGENTE. RECURSO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.”

Feitas essas considerações, baseadas na jurisprudência do STF, favoráveis ao pleito da requerente, e que reforçam o entendimento exposto no parecer da Asjur/Depes, é preciso tecer algumas considerações em relação à posição adversa.

Assim, o procedimento adotado pelo MPU, com base no parecer de sua Auditoria Interna n. 2119/2014, pelo Poder Executivo, conforme informado pela Auditoria Interna do MPU no mesmo parecer, pelo Senado Federal e por esta Casa pode ser viável se, à literalidade do § 7º do artigo 40 da CF, forem sopesados princípios constitucionais relacionados à manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do regime previdenciário.

Com efeito, após as alterações constitucionais que conferiram o caráter contributivo aos RPPS, a partir da EC 20, de 15/12/1998 (EC 20/1998), e solidário, a partir da EC 41/2003, com vistas a preservar o equilíbrio financeiro



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Mesa Diretora  
Secretaria de Controle Interno

SECIN

Folha

Ass.

e atuarial do regime e a justiça intergeracional do sistema, tornou-se relevante considerar tais princípios quando da concessão e manutenção de benefícios<sup>8,9</sup>.

A despeito da complexidade do assunto que deverá ser enfrentado pela Administração (caso mantenha o entendimento até aqui adotado), é preciso reconhecer viabilidade à seguinte interpretação:

- considerando que a base de cálculo dos proventos de aposentadoria para a incidência da alíquota de contribuição previdenciária não pode ser maior do que o valor do subsídio dos ministros do STF;
- considerando que o benefício de pensão decorre de um benefício anterior (a aposentadoria);

então, ao menos, sob uma perspectiva teleológica<sup>10</sup>, o benefício da pensão deve ser inferior aos proventos de aposentadoria, adotando-se como base de cálculo do valor da pensão o valor do teto constitucional, tal qual efetuado pela Administração.

O consectário lógico dessa interpretação é de que o cálculo previsto no § 7º do artigo 40 da CF deve ser posterior à adequação dos proventos do instituidor ao teto constitucional, tal qual o procedimento adotado pela Casa, harmonizando o método aos princípios previstos no *caput* do mesmo artigo.

---

<sup>8</sup> Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

<sup>9</sup> A título de referência, vale observar as considerações postas pelos Ministros do STF no acórdão que julgou a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3105/DF que decidiu pela constitucionalidade da contribuição previdenciária dos inativos. Outro acórdão que merece a leitura é o do Recurso Extraordinário 661256/SC que julgou ilegal a desaposentação. Nesse caso, embora se trate de RGPS, existem alguns argumentos que fortalecem a posição de que o sistema do RPPS precisa observar o equilíbrio financeiro e atuarial, sopesando direitos constitucionais.

<sup>10</sup> Sob essa perspectiva, a finalidade do § 7º do artigo 40 é a de estabelecer benefícios de pensão inferiores ao valor dos proventos de aposentadoria do instituidor, porquanto há o fator de redução de 70% do que ultrapassar o teto do RGPS.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Mesa Diretora  
Secretaria de Controle Interno

SECIN

Folha

Ass.

Nessa ordem de ideias, é razoável supor que o constituinte derivado ao estabelecer as regras previstas no § 7º do artigo 40 não vislumbrou a hipótese de existência de benefícios de pensão ainda superiores ao teto constitucional após a aplicação do método de cálculo e, talvez, por essa razão, não tenha regulamentado a questão na Lei n. 10.887/2004.

Em reforço a tal suposição vale investigar os objetivos dos formuladores da Proposta de Emenda à Constituição (PEC), por meio da transcrição de trecho da exposição de motivos da PEC 40/2003 que redundou na promulgação da EC 41/2003.

Segundo o parágrafo 21 da Exposição de Motivos n. 29 – MPS/CCIVIL-PR, de 29/4/2003, apresentada mediante a Mensagem n. 156, de 30/4/2003, o aspecto da integralidade dos benefícios de pensão civil no RPPS abrigava, naquele momento e na visão do formulador da reforma previdenciária, um equívoco conceitual, pois se,

pelos parâmetros previdenciários usualmente aceitos, o fulcro é a proteção da perda de renda dos dependentes, a reposição integral da última remuneração bruta do servidor falecido gera nível de reposição de renda per capita na família do falecido muito superior ao nível de renda de que desfrutava a família antes do fato gerador da pensão.

Com efeito, se a família do aposentado subsistia com determinado nível de remuneração, a morte de um membro desta família, pela lógica, levaria a uma necessidade menor de recursos e não maior.

E prossegue a exposição de motivos, propondo que o benefício estipulasse um limite de 70% do valor a que o servidor teria direito em relação à sua aposentadoria, conforme dispunha a redação original da PEC no § 7º do





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Mesa Diretora  
Secretaria de Controle Interno

SECIN

Folha

Ass.

artigo 40<sup>11</sup>, posteriormente alterada para o dispositivo atualmente vigente, mais benéfico.

Portanto, em conclusão, é preciso que a Administração escolha, com base em uma avaliação de riscos, qual o momento de ajuste dos proventos do instituidor ao teto constitucional previsto no inciso XI do artigo 37 da CF.

Se optar pela supervenção do teto constitucional ao cálculo constante do inciso I do § 7º do artigo 40, terá como supedâneo a jurisprudência do STF apresentada nessa manifestação. Em reforço à adoção, empregará o mesmo procedimento adotado no âmbito administrativo da Corte de Contas.

Caso, no entanto, opte pela precedência do ajuste ao teto constitucional, precisará elaborar estudo jurídico, sob bases principiológicas, que interprete sistematicamente os dispositivos constitucionais presentes no inciso XI do artigo 37 e no *caput* e § 7º do artigo 40, sob uma perspectiva teleológica, de modo a superar, ao menos administrativamente, os precedentes do STF apresentados nesta manifestação, notadamente o Recurso Extraordinário 675.978/SP.

É o parecer.

**Marcos Vinícius Ferrari**

Analista Legislativo  
Assessor de Controle Interno

---

<sup>11</sup> § 7º Lei disporá sobre os critérios de concessão do benefício de pensão por morte, que será de até setenta por cento do valor dos proventos do servidor falecido, observado o disposto nos §§ 2º e 3º.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Mesa Diretora  
Secretaria de Controle Interno

SECIN

Folha

Ass.

Em     /     /2019.

De acordo.

À Primeira-Secretaria com a manifestação demandada, recomendando que a gestão promova o saneamento da omissão apontada no item 2 deste parecer com a máxima brevidade, mediante a juntada aos autos do instrumento de mandato e que avalie, **em um prazo de 60 dias**, a necessidade de implementação de controles no Sistema de Tramitação e Gestão de Processos Administrativos Digitais (eDoc), com o intuito de evitar a situação relatada na manifestação e conferir mais segurança ao sistema, cientificando esta Secretaria sobre as ações empreendidas.

João Luiz Pereira Marciano  
Secretário de Controle Interno