

# P A R E C E R

# 208/2021



**AUDIN**

Auditoria Interna do  
Ministério Público da União

**PARECER AUDIN-MPU Nº 208/2021**

- Referência** : Despacho nº 15465.2021. PGEA nº 0.02.000.000029/2021-50.  
Despacho nº 15759.2021. PGEA nº 0.02.000.000030/2021-84.
- Assunto** : Pessoal. Observância do teto constitucional. Somatório de valores pagos a título de pensão e aposentadoria.
- Interessado** : Procuradoria Geral do Trabalho.

Tratam os PGEAs em epígrafe de indícios apontados pelo Tribunal de Contas da União – TCU por meio do sistema e-Pessoal, quanto à inobservância do teto constitucional para pensionistas que possuem outro vínculo público, utilizando como critério a decisão do Supremo Tribunal Federal - STF proferida no âmbito do Recurso Extraordinário nº 602.584/DF.

2. Conforme se observa nos PGEAs, as irregularidades apontadas pelo TCU decorrem do recebimento, por parte dos interessados, de valores superiores ao teto constitucional, considerando a soma dos proventos de aposentadoria e o benefício pensional por eles recebidos.

3. Ao analisar as situações, a Assessoria Administrativa da Secretaria Jurídica do Gabinete do PGT observa, inicialmente, que a exigência de observância ao teto remuneratório está prevista no artigo 37, inciso XI, da Constituição 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;

4. Antes da decisão proferida pelo STF no julgamento do Recurso Extraordinário nº 602.584/DF, havia o entendimento de que o teto remuneratório deveria ser observado considerando as remunerações percebidas pelos beneficiários individualmente, ou seja, o valor dos proventos de aposentadoria e o benefício pensional deveriam, separadamente, sujeitar-se ao limite previsto no art. 37, XI, da CF/88.

5. Conforme asseverado pela Secretaria Jurídica do Gabinete do PGT, esse, inclusive, era o entendimento do próprio Tribunal de Contas da União, disposto no Acórdão nº 2.079/2005 – Plenário:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Consulta formulada pelo Ministro Presidente do Tribunal Superior do Trabalho, Vantuil Abdala, acerca da aplicação do teto constitucional de que tratam os arts. 37, inciso XI, e 40, § 11, da Constituição Federal (redação dada pelas Emendas Constitucionais nºs 41/2003 e 20/1998, respectivamente), nas situações de percepção simultânea de benefício de pensão com remuneração de cargo efetivo ou em comissão e de benefício de pensão com proventos de inatividade. ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento nos arts. 1º, inciso XVII, da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 1º, inciso XXV, do Regimento Interno, conhecer da presente Consulta, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade estabelecidos no art. 264 do Regimento Interno;

9.2. com fulcro no art. 1º, § 2º, da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 264, § 3º, do Regimento Interno, responder à autoridade consulente que, pelo caráter contributivo dos benefícios (art. 40, caput, da Constituição Federal), o teto constitucional aplica-se à somados valores percebidos pelos instituidores individualmente, mas não para a soma de valores percebidos de instituidores distintos, portanto não incide o teto constitucional sobre o montante resultante da acumulação de benefício de pensão com remuneração de cargo efetivo ou em comissão, e sobre o montante resultante da acumulação do benefício de pensão com proventos da inatividade, por serem decorrentes de fatos geradores distintos, em face do que dispõem os arts. 37, XI (redação dada pela Emenda Constitucional no 41/2003), e 40, § 11, da Constituição Federal (redação dada pela Emenda Constitucional no 20/1998); (grifou-se)

6. Ademais, no âmbito do MPU, foram editadas as Resoluções CNMP nº 9/2006 e 10/2006, que dispunham sobre a aplicação do teto remuneratório constitucional para membros e servidores, respectivamente. Vejamos:

**RESOLUÇÃO CNMP Nº 9/2006**

Art. 5º Está sujeita ao teto remuneratório a percepção cumulativa de subsídios, remuneração e proventos, de qualquer origem, nos termos do art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, ressalvado o disposto no art. 7o desta Resolução.

(...)

Art. 7º Não podem exceder o valor do teto remuneratório, embora não sejam somados entre si, nem com a remuneração do mês em que se der o pagamento:

(...)

IX – pensão por morte;

**RESOLUÇÃO CNMP Nº 10/2006**

Art. 4º Estão sujeitas ao teto constitucional todas as parcelas remuneratórias, inclusive as vantagens pessoais, exceto as seguintes verbas:

(...)

Art. 5º Não podem exceder o valor do teto remuneratório, embora não se somem entre si nem com a remuneração do mês em que se der o pagamento:

(...)

IX – pensão por morte;

7. No entanto, o STF, no julgamento do RE nº 602.584/DF, com repercussão geral reconhecida, 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.

8. Dessa forma, o STF entendeu que o teto constitucional deve ser observado considerando o somatório dos proventos e pensão percebidos pelo servidor, e não individualmente, como previsto, por exemplo, no Acórdão nº 2.079/2005 – Plenário e nas Resoluções CNMP nº 9/2006 e 10/2006, acima mencionados.

9. Não obstante, a Secretaria Jurídica do Gabinete do PGT asseverou que, apesar de referida decisão haver sido proferida em sede de recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida, ela vincula apenas o Poder Judiciário, não obrigando a Administração Pública, a qual, por seu turno, deve observar o disposto no artigo 24 do Decreto-Lei nº 4.657/1942 (LINDB), que dispõe:

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.

10. Dessa forma, considerando que as concessões em que o TCU apontou as irregularidades ocorreram em momento anterior à decisão do STF, a Consultoria Jurídica do Gabinete do PGT manifestou-se pela manutenção da posição adotada até então, ou seja, com observância ao teto remuneratório constitucional dos proventos de aposentadoria separadamente do benefício de pensão, sugerindo a submissão do referido entendimento a esta Auditoria Interna do MPU, “a fim de que aponte eventuais aspectos a serem observados pela Administração da PGT na adoção da interpretação mencionada em prol da segurança jurídica”.

11. Em exame, cumpre observar, inicialmente, que, a despeito de, conforme destacado pela Consultoria Jurídica do Gabinete do PGT, a decisão judicial proferida em sede de Recurso Extraordinário vincular apenas juízes e tribunais, ou seja, o Poder Judiciário, conforme previsão do art. 927 do Código de Processo Civil<sup>1</sup>, há que se ressaltar que se trata de decisão proferida no âmbito da última instância judicial, com reconhecimento de repercussão geral e,

---

<sup>1</sup> Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão:

I - as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade;

II - os enunciados de súmula vinculante;

III - os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos;

IV - os enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional;

V - a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados.

ainda que sem previsão de vinculação obrigatória em lei, serve de parâmetro para manifestações em sede administrativa.

12. Além disso, entende-se que eventual aplicação do entendimento firmado no RE nº 602.584/DF quanto ao teto remuneratório constitucional dever ser observado considerando o somatório dos proventos de aposentadoria e do benefício de pensão não tem o condão de promover qualquer alteração na aposentadoria ou na pensão concedidas aos interessados, mas sim de observar a nova orientação quanto à forma de verificação do teto de pagamento em cada nova prestação, respeitando-se os pagamentos já realizados.

13. Importa salientar ainda que o Decreto nº 9.830/2018, que regulamentou os artigos 20 a 30 da LINDB, assim dispõe:

**Revisão quanto à validade por mudança de orientação geral**

Art. 5º A decisão que determinar a revisão quanto à validade de atos, contratos, ajustes, processos ou normas administrativos cuja produção de efeitos esteja em curso ou que tenha sido concluída levará em consideração as orientações gerais da época.

§ 1º É vedado declarar inválida situação plenamente constituída devido à mudança posterior de orientação geral.

§ 2º O disposto no § 1º não exclui a possibilidade de suspensão de efeitos futuros de relação em curso.

§ 3º Para fins do disposto neste artigo, consideram-se orientações gerais as interpretações e as especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária e as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.

14. Da leitura do § 2º do art. 5º supratranscrito verifica-se que os efeitos futuros de eventual relação jurídica em curso podem ser alterados em decorrência de mudanças de orientações gerais, entre quais, nos termos do § 3º do mesmo artigo, enquadram-se interpretações e especificações jurisprudenciais.

15. Por fim, faz-se necessário registrar que o STF tem competência para, caso entenda necessário, modular os efeitos de decisão em que haja alteração da jurisprudência dominante

do STF, dos tribunais superiores ou do julgamento de casos repetitivos, nos termos do § 3º do art. 927 do CPC, o que não ocorreu no julgamento do RE nº 602.584/DF.

16. Com efeito, impende destacar que a Procuradoria-Geral da República interpôs embargos de declaração em face da decisão proferida no âmbito do mencionado RE nº 602.584/DF, requerendo a modulação dos efeitos da decisão, “para que não sejam atingidos os servidores que vinham percebendo cumulativamente pensão e aposentadoria”. Referidos embargos tiveram provimento negado, nos termos do voto do Ministro Relator Marco Aurélio, cujo trecho transcreve-se abaixo:

É inadequado o pedido voltado à modulação dos efeitos do acórdão. Não cabe cogitar de atribuição de eficácia prospectiva – principalmente em processos de índole subjetiva – à decisão do Tribunal, dando-se o dito pelo não dito, para salvar-se situação concreta conflitante com a Lei Maior. Valho-me de trecho do artigo “A modulação dos efeitos da decisão: análise e crítica ao instituto”, de minha autoria:

[...] O acionamento irrestrito ao instituto pode acarretar verdadeira quebra na observância da organicidade do Direito.

Articula-se com a preservação da segurança jurídica, quando, na verdade, potencializa-se o conflito, conferindo ao Supremo papel que a ele institucionalmente não compete. Pretende-se proteger situações tidas por consolidadas, a partir de norma contrária à Constituição Federal.

O § 3º do artigo 927 do Código de Processo Civil dispõe que, “na hipótese de alteração de jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais superiores ou daquela oriunda de julgamento de casos repetitivos, pode haver modulação dos efeitos da alteração no interesse social e no da segurança jurídica”. O preceito consagra a boa-fé, a confiança no Estado-juiz e remete a possibilidade, a faculdade do Colegiado, a ser implementada à luz do interesse social e da segurança jurídica. O relevo social do tema foi devidamente sopesado, chegando o Plenário a conclusão diversa da buscada pela embargante.

17. Portanto, não se vislumbra óbice à aplicação do novo entendimento quanto ao limite constitucional para pagamento dos benefícios em questão, desde que referido entendimento seja aplicado apenas para as prestações futuras a serem percebidas pelos interessados.

18. Em face do exposto, somos de parecer que, uma vez identificada pelo Tribunal de Contas da União a irregularidade relacionada à extrapolação do teto remuneratório constitucional, considerando como critério a decisão do STF no RE nº 602.584/DF, faz-se necessário realizar o ajuste no pagamento dos benefícios acumulados pelos interessados, de modo que o somatório dos proventos de aposentadoria e pensão recebidos não mais ultrapassem o teto constitucional.

É o Parecer.

Brasília, 28 de abril de 2021.

MARILIA DE OLIVEIRA TELLES  
Diretora de Auditoria de Pessoal

De acordo com o Parecer AUDIN-MPU nº 208/2021.  
Encaminhe-se à PGT/MPT, para as providências cabíveis.

RONALDO DA SILVA PEREIRA  
Auditor-Chefe





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

Assinatura/Certificação do documento **AUDIN-MPU-00000736/2021 PARECER nº 208-2021**

---

Signatário(a): **RONALDO DA SILVA PEREIRA**

Data e Hora: **28/04/2021 10:36:14**

Assinado com login e senha

---

Signatário(a): **MARILIA DE OLIVEIRA TELLES**

Data e Hora: **28/04/2021 10:38:14**

Assinado com login e senha

---

Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 8cd23e4a.02ceca75.29f489d3.b37c55ea