



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

PROCESSO N.º 70077283711 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE
INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: VIGÉSIMA PRIMEIRA CÂMARA CÍVEL

INTERESSADOS: INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO ESTADO
DO RIO GRANDE DO SUL E MARIA CLÁUDIA CANDEMIL
GOULART

**RELATOR: DESEMBARGADOR ARMINIO JOSÉ ABREU
LIMA DA ROSA**

PARECER

**INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE
INCONSTITUCIONALIDADE.** *Lei Complementar Estadual
n.º 14.967/16 e Resolução n.º 416/2017 do IPERGS. 1.
Sobrestamento do feito. Descabimento. Decisão proferida no
Recurso Extraordinário n.º 602.584 que, muito embora tenha
conferido repercussão geral ao tema, não determinou a
suspensão dos processos em andamento. Medida que não tem
caráter automático, inobstante o teor do artigo 1.035,
parágrafo 5º, do Código de Processo Civil em vigor, sendo da
discricionariedade do relator do recurso extraordinário
paradigma determiná-la ou modulá-la. Precedentes
jurisprudenciais. 2. Cumulação de proventos de*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

*aposentadoria com benefício previdenciário. Aplicação de teto remuneratório único, considerado o somatório das quantias percebidas a título de pensão e proventos. Impossibilidade. Rendas auferidas sob fundamentos diversos. Inteligência do artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal. Posição jurisprudencial consolidada. **PARECER PELA PROCEDÊNCIA DO INCIDENTE.***

1. Trata-se de incidente de arguição de inconstitucionalidade suscitado pela Vigésima Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, nos autos da Apelação Cível n.º 70075982116, nos seguintes termos:

CONSTITUCIONAL. CUMULAÇÃO LÍCITA DE PROVENTOS DE APOSENTADORIA E PENSÃO POR MORTE. ART. 5º, LCE nº 14.967/16 E ART. 1º, RESOLUÇÃO IPERGS Nº 416/17. SUSCITAÇÃO DE INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE.

Em síntese, aduz o órgão fracionário que o artigo 5º da Lei Complementar Estadual n.º 14.967/16, e, por decorrência, a Resolução n.º 416/2017 do IPERGS, ao computar conjuntamente as rendas percebidas sob fundamentos diversos, não se ajusta à sistemática constitucional, que autoriza a sua cumulação, conquanto oriundas de fontes distintas, na esteira dos precedentes que cita e do Tema n.º 384 do Supremo Tribunal Federal (fls. 02/18).

Os autos foram remetidos ao Órgão Especial, nos termos do artigo 209 do Regimento Interno, em atendimento à



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

cláusula de reserva de plenário, *ex vi* da aplicação da Súmula Vinculante n.º 10 do Supremo Tribunal Federal.

A Mesa da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul prestou informações, propugnando pela suspensão do incidente diante da repercussão geral reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário n.º 602.584, que resultou na edição do Tema n.º 359, ainda pendente de apreciação, na forma do artigo 1.035, parágrafo 5º, do Código de Processo Civil (fls. 448/453 e documento da fl. 454).

O Governador do Estado do Rio Grande do Sul e o Instituto de Previdência Estadual igualmente se manifestaram no processo. Asseveraram que a Suprema Corte já reconheceu que não há direito adquirido em relação ao teto remuneratório, conforme se pode extrair do entendimento do Supremo Tribunal Federal, consolidado no julgamento do Recurso Extraordinário n.º 609.381, paradigma do Tema n.º 480, no sentido de que a regra insculpida no artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal, é de eficácia imediata. Teceram considerações sobre o teto remuneratório e sua aplicação a toda e qualquer verba, ressalvadas àquelas de natureza indenizatória. Salientaram que onde a Constituição não distinguiu, não cabe ao intérprete fazê-lo. Requereram, ao final, a suspensão do processo (fls. 462/472).

Vieram os autos com vista ao Ministério Público.

É o relatório.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

2. *Ab initio*, cumpre apreciar a questão prejudicial esgrimida pelas requeridos, que propugnaram pelo sobrestamento do feito até o julgamento do Recurso Extraordinário n.º 602.584 pelo Supremo Tribunal Federal.

Insta consignar que a matéria em liça teve sua repercussão geral reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal no RE n.º 602.584, em cuja ementa consta:

TETO REMUNERATÓRIO – INCIDÊNCIA SOBRE O MONTANTE DECORRENTE DA ACUMULAÇÃO DE PROVENTOS DE APOSENTADORIA E PENSÃO – ARTIGO 37, INCISO XI, DA CARTA FEDERAL E ARTIGOS 8º E 9º DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 41/2003. Possui repercussão geral a controvérsia sobre a possibilidade de, ante o mesmo credor, existir a distinção do que recebido, para efeito do teto remuneratório, presentes as rubricas proventos e pensão, a teor do artigo 37, inciso XI, da Carta da República e dos artigos 8º e 9º da Emenda Constitucional nº 41/2003.

(RE 602584 RG, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, julgado em 16/12/2010, DJe-038 DIVULG 24-02-2011 PUBLIC 25-02-2011 EMENT VOL-02471-01 PP-00285 RDECTRAB v. 18, n. 201, 2011, p. 248-251 LEXSTF v. 33, n. 387, 2011, p. 190-193)

Referida decisão resultou na edição do Tema n.º 359, que se encontra assim grafado:

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

No entanto, muito embora versando sobre matéria semelhante a dos autos e com repercussão geral reconhecida, no



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

recurso extraordinário em relevo, na decisão da lavra do Ministro Marco Aurélio, não foi determinado o sobrestamento dos processos pendentes, medida que, malgrada a má redação conferida ao artigo 1.035, parágrafo 5º, do Código de Processo Civil em vigor¹, não é automática, que decorra *ex lege*.

E a corrente doutrinária e jurisprudencial que adotava a hermenêutica literal da norma - defendendo que a suspensão consubstanciava-se em efeito automático do reconhecimento da repercussão geral em sede de recurso extraordinário - encontra-se superada, sendo majoritário o entendimento de que o sobrestamento é uma faculdade do Ministro Relator, que decidirá sobre o seu (des) cabimento conforme as peculiaridades do caso, já que, como consabido, em algumas situações os recursos extraordinários com repercussão geral reconhecida tendem a ter processamento deveras moroso, o que vai de encontro aos princípios da celeridade processual, integridade, harmonização e, conseqüentemente, segurança jurídica do sistema jurídico como um todo.

De tal sorte, a temática hodiernamente encontra-se pacificada na Suprema Corte, que, após o julgamento, pelo Plenário, da Questão de Ordem no Recurso Extraordinário com Agravo n.º 966.177, exarou a seguinte decisão:

¹ Art. 1.035. O Supremo Tribunal Federal, em decisão irrecurável, não conhecerá do recurso extraordinário quando a questão constitucional nele versada não tiver repercussão geral, nos termos deste artigo.

(...)

§ 5º Reconhecida a repercussão geral, o relator no Supremo Tribunal Federal **determinará** a suspensão do processamento de todos os processos pendentes, individuais ou coletivos, que versem sobre a questão e tramitem no território nacional.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Relator, ora reajustado, resolveu questão de ordem no sentido de que: “a) a suspensão de processamento prevista no § 5º do art. 1.035 do CPC não consiste em consequência automática e necessária do reconhecimento da repercussão geral realizada com fulcro no caput do mesmo dispositivo, sendo da discricionariedade do relator do recurso extraordinário paradigma determiná-la ou modulá-la; (...) Vencidos o Ministro Edson Fachin, que rejeitava a questão de ordem, e o Ministro Marco Aurélio, que assentava a inconstitucionalidade do art. 1.035, § 5º, do CPC. Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 7.6.2017. (STF: QO RE: 966.177-RS, Relator Min. Luiz Fux, Data de Julgamento: 07.06.2017)

O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul espousa idêntico posicionamento, inclusive em sua composição plena:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE RIO GRANDE QUE PROIBE O USO DE CARROS PARTICULARES CADASTRADOS EM APLICATIVOS PARA O TRANSPORTE REMUNERADO INDIVIDUAL DE PESSOAS. DESCABIMENTO DO SOBRESTAMENTO DO PROCESSO ATÉ JULGAMENTO DO RE 1054110. SUPERVENIÊNCIA DA LEI FEDERAL Nº 13.640/18. PRIMADO DA LIVRE INICIATIVA E ADOÇÃO DO DIREITO AO TRANSPORTE. PRINCÍPIO DA LIVRE CONCORRÊNCIA E DA LIVRE ESCOLHA DO CONSUMIDOR. PRINCÍPIO DA LIVRE CONCORRÊNCIA. - O recebimento de Recurso Extraordinário (RE 1054110) com repercussão geral não acarreta no sobrestamento dos processos envolvendo o mesmo tema de forma automática, necessitando determinação da Corte Superior, o que não ocorreu no caso em comento. - Superveniência da Lei Federal 13.640/2018 que alterou legislação anterior, nº 12.578/2012, que trata sobre a Política Nacional de Mobilidade Urbana, conferiu aos Municípios a competência exclusiva para regulamentar e fiscalizar o serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros, inclusive, trouxe exigências de algumas obrigações e condições a serem observadas. - Os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa devem ser



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

interpretados, em conjunto com o inciso XIII, do art. 5º da Constituição Federal, segundo o qual é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer. - O direito dos munícipes ao direito ao transporte, assim como o livre acesso à iniciativa do trabalho, concorrência e com vistas ao próprio desenvolvimento do Município, que está seguindo o exemplo de demais Município do País e também capitais do Mundo, não há razões jurídicas para impedir o trabalho com utilização de aplicativos em celulares e transporte individual de pessoas. - Constituição Federal da República, que tem como norte a dignidade e a liberdade humana, com adoção ao sistema capitalista como orientador da ordem econômica, incorporando como um dos seus fundamentos o princípio da livre iniciativa. - Decorre da livre iniciativa o princípio da livre concorrência, que é a garantia do exercício de diferentes atividades desenvolvidas no mercado de trabalho, o que confere eficiência, desenvolvimento, efetividade, inovação, progresso e diversidade, refletindo positivamente na sociedade e no próprio Município. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70075482968, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Gelson Rolim Stocker, Julgado em 23/04/2018)

AÇÃO ORDINÁRIA. PREVIDÊNCIA PRIVADA. FUNCEF. COMPLEMENTAÇÃO DE APOSENTADORIA. MIGRAÇÃO DE PLANO. SALDAMENTO DE BENEFÍCIO. APLICAÇÃO DE NORMAS DO REGULAMENTO PRIMITIVO. IMPOSSIBILIDADE. (...) III. Preliminar. Sobrestamento do feito. A suspensão dos processos devido a declaração de repercussão geral por parte do STF somente ocorre caso a mesma seja expressamente determinada pela Corte Superior, o que não ocorreu no caso concreto. Inteligência dos arts. 543-B, do CPC/1973 e 328-A, do Regimento Interno do STF. Preliminar rejeitada. (...) (Apelação Cível Nº 70068731413, Quinta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge André Pereira Gailhard, Julgado em 29/06/2016)

AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO TRIBUTÁRIO. ITBI. IMUNIDADE TRIBUTÁRIA. MANDADO DE SEGURANÇA. PEDIDO LIMINAR DE EXPEDIÇÃO CERTIDÃO DECLARATÓRIA DE IMUNIDADE DE ITBI E DE PROSEGUIMENTO DO FEITO. INDEFERIMENTO DO



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

PLEITO NA ORIGEM. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. SUSPENSÃO E SOBRESTAMENTO DO FEITO. DESCABIMENTO. APLICABILIDADE DO §1º DO ART. 543-B DO CPC/73. (...) 4. No tocante ao reconhecimento da repercussão geral pelo STF no RE 796.376 RG/SC, a teor do art. 543-B, § 1º, do CPC/73, a mera atribuição derepercussão geral (ou eventual sobrestamento) não atinge a tramitação do feito em primeira e segunda instâncias, mas, tão somente, o julgamento dos recursos extraordinários que vierem a ser interpostos pelas partes. AGRAVO DE INSTRUMENTO PARCIALMENTE PROVIDO. (Agravo de Instrumento Nº 70068688019, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ricardo Torres Hermann, Julgado em 01/06/2016)

DECISÃO MONOCRÁTICA. APELAÇÃO CÍVEL SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL. MUNICÍPIO DE SÃO LEOPOLDO. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. DESCONTO SOBRE O ABONO DE FÉRIAS. ILEGALIDADE. REPERCUSSÃO GERAL NO STF. SUSPENSÃO DO FEITO. INADMISSIBILIDADE. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. - Ainda que o STF tenha entendido, em caso análogo ao dos autos, tratar-se de questão de repercussão geral de matéria constitucional, a suspensão das ações que versem a matéria só é obrigatória quando determinada pela Corte Superior. (...) (Apelação e Reexame Necessário Nº 70063156004, Vigésima Quinta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Leila Vani Pandolfo Machado, Julgado em 03/08/2015)

3. O artigo 5º da Lei Complementar Estadual n.º 14.967/16, presentemente em apreciação, dispõe:

Art. 5º A percepção cumulativa do benefício pensão por morte com subsídio, vencimentos, salários, proventos de inatividade ou outra espécie remuneratória deverá observar, em qualquer caso, o limite único estabelecido no art. 33, § 7º, da Constituição do Estado, para fins de observância do disposto no art. 37, § 12, da Constituição Federal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Parágrafo único. Compete ao IPE-PREVIDÊNCIA a adoção das providências necessárias ao cumprimento, no prazo de até 6 (seis) meses, da norma estabelecida no “caput”.

A seu turno, a Resolução n.º 416/2017, regulamentando o precitado artigo 5º da Lei Complementar Estadual n.º 14.967/163, estabelece, *in verbis*:

A percepção cumulativa do benefício de pensão por morte com outra pensão por morte, pensão especial, vencimento, remuneração, salário, soldo, proventos de inatividade, subsídio ou com qualquer outra espécie remuneratória, 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, bem como dos militares, observará, em qualquer caso, como limite único, o subsídio mensal dos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul.

Parágrafo único. As verbas indenizatórias não estão sujeitas ao limite estabelecido no caput.

Como corolário, o artigo 3º do mesmo regramento determina que, porventura superado o limite em tela - considerado o somatório das quantias percebidas a título de pensão e de proventos - deverá ser deduzida a parcela excedente sobre o valor da pensão por morte, objetivando a adequação do limite estabelecido, a título de “estorno teto constitucional”.

Veja-se:

Art. 3º Sendo verificado que o recebimento cumulativo ultrapassou o teto remuneratório será realizada pelo IPERGS a dedução da parcela excedente sobre o valor da pensão por morte, para fins de adequação dos valores recebidos ao limite previsto no artigo 1º.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

Art. 4º A dedução sobre o valor da pensão por morte será identificada pela rubrica “estorno teto constitucional”.

Com tais aportes, a questão de fundo tem como substrato a inteligência a ser dada ao artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal, que, ao versar sobre o teto remuneratório, dispõe:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

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)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

O precitado artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal², com a redação que lhe foi dada pela Emenda Constitucional n.º 41/2003, determina que 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.

²No âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, a Carta estatui:

Art. 33. Os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo.

(...)

§ 7.º Para fins do disposto no art. 37, § 12, da Constituição Federal, fica fixado como limite único, no âmbito de qualquer dos Poderes, do Ministério Público e do Tribunal de Contas, o subsídio mensal, em espécie, dos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, não se aplicando o disposto neste parágrafo aos subsídios dos Deputados Estaduais. (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 57, de 21/05/08)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Essa limitação constitucional imposta aos servidores e agentes públicos estatais ativos ou inativos tem caráter impositivo, tendo por destinatários todos os entes políticos que compõem o Estado, não havendo que se falar em direito adquirido em afronta ao texto constitucional.

O Supremo Tribunal Federal reconheceu a repercussão geral do tema e assentou, ao julgar o RE n.º 609.381 RG/GO, o seguinte:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. TETO DE RETRIBUIÇÃO. EMENDA CONSTITUCIONAL 41/03. EFICÁCIA IMEDIATA DOS LIMITES MÁXIMOS NELA FIXADOS. EXCESSOS. PERCEPÇÃO NÃO RESPALDADA PELA GARANTIA DA IRREDUTIBILIDADE.

1. O teto de retribuição estabelecido pela Emenda Constitucional 41/03 possui eficácia imediata, submetendo às referências de valor máximo nele discriminadas todas as verbas de natureza remuneratória percebidas pelos servidores públicos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, ainda que adquiridas de acordo com regime legal anterior.

2. A observância da norma de teto de retribuição representa verdadeira condição de legitimidade para o pagamento das remunerações no serviço público. Os valores que ultrapassam os limites pré-estabelecidos para cada nível federativo na Constituição Federal constituem excesso cujo pagamento não pode ser reclamado com amparo na garantia da irredutibilidade de vencimentos.

3. A incidência da garantia constitucional da irredutibilidade exige a presença cumulativa de pelo menos dois requisitos: (a) que o padrão remuneratório nominal tenha sido obtido conforme o direito, e não de maneira ilícita, ainda que por equívoco da Administração Pública; e (b) que o padrão remuneratório nominal esteja compreendido dentro do limite máximo pré-definido pela Constituição Federal. O pagamento de remunerações superiores aos tetos de retribuição de cada um dos níveis federativos traduz exemplo de violação



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

qualificada do texto constitucional. 4. Recurso extraordinário provido.

(RE 609.381 RG/GO, TRIBUNAL PLENO, RELATOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI, JULGADO EM 02/10/2014, PUBLIC. 11/12/2014)

Não obstante, a interpretação conferida à expressão “percebidos cumulativamente ou não” inserta no artigo 37, inciso XI, da Carta da República, tem sido “flexibilizada” - principalmente ao se levar em conta outras regras constitucionais de igual estatura, na exata medida em que o texto da norma não é a própria norma jurídica mas apenas o ponto de partida da estruturação da norma, que carecerá sempre de posterior interpretação - consoante fixado pelo Sodalício Excelso para as hipóteses de acumulação de cargos públicos autorizadas constitucionalmente, ao estipular que o redutor relativo ao teto remuneratório deve incidir sobre a remuneração de cada um dos cargos isoladamente considerados, e não sobre o somatório dos ganhos.

Com efeito, recentemente, ao julgar, em sede de repercussão geral, o Recurso Extraordinário n.º 602.043/MT³, onde estava em apreciação, justamente, a aplicação do teto remuneratório nas hipóteses de acumulação lícita de cargos públicos, a Corte Suprema Federal consagrou a tese de que, nestas situações, deve ser afastada a observância do teto quanto ao somatório dos ganhos do servidor, nos seguintes termos:

³Tema n.º 384:

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

TETO CONSTITUCIONAL – ACUMULAÇÃO DE CARGOS – ALCANCE. Nas situações jurídicas em que a Constituição Federal autoriza a acumulação de cargos, o teto remuneratório é considerado em relação à remuneração de cada um deles, e não ao somatório do que recebido. (RE 602043, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 27/04/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-203 DIVULG 06-09-2017 PUBLIC 08-09-2017)

Neste particular, impende trazer a lume, pela percuciência, excerto do voto do eminente Ministro Relator, passível de aplicação, *mutatis mutandis*, ao caso vertente:

A solução da controvérsia pressupõe interpretação capaz de compatibilizar os dispositivos constitucionais em jogo, no que aludem ao acúmulo de cargos públicos e das respectivas remunerações, incluídos os vencimentos e proventos decorrentes da aposentadoria, levando em conta os preceitos atinentes ao direito adquirido (artigo 5º, inciso XXXVI) e da irredutibilidade de vencimentos (artigo 37, inciso XV), pois instrumentalizam o princípio da segurança jurídica, elemento estruturante do Estado Democrático do Direito.

(...)

A regra do teto constitucional expressa duplo objetivo. De um lado, há nítido intuito ético, de modo a impedir a consolidação de ‘supersalários’, incompatíveis com o princípio republicano, indissociável do regime remuneratório dos cargos públicos, no que veda a apropriação ilimitada e individualizada de recursos escassos.

De outro, é evidente a finalidade protetiva do Erário, visando estancar o derramamento indevido de verbas públicas. O teto constitucional, quando observado e aliado aos limites globais com despesas de pessoal – artigos 18 a 23 da Lei Complementar nº 101/2000 –, assume a relevante função de obstar gastos inconciliáveis com a prudência no emprego dos recursos da coletividade.

A percepção somada de remunerações relativas a cargos acumuláveis, ainda que acima, no cômputo global, do



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

patamar máximo, não interfere nos objetivos que inspiram o texto constitucional.

Quanto à moralidade, as situações alcançadas pelo artigo 37, inciso XI, da Carta Federal são aquelas nas quais o servidor obtém ganhos desproporcionais, observadas as atribuições dos cargos públicos ocupados. Admitida a incidência do limitador em cada uma das matrículas, descabe declarar prejuízo à dimensão ética da norma, porquanto mantida a compatibilidade exigida entre trabalho e remuneração.

Relativamente à economicidade, a óptica veiculada no extraordinário dá ensejo a distorções.

Em primeiro lugar, por tornar inócuo o artigo 37, inciso XVI, da Lei Básica da República, no que potencializa o elemento gramatical em detrimento do sistemático. A necessária interação entre os preceitos – exigência do princípio da unidade da Constituição Federal – provoca esforço interpretativo que não esvazie o sentido da regra que autoriza a acumulação.

(...)

Em segundo lugar, por ensejar enriquecimento sem causa do Poder Público. A incidência do limitador, tendo em vista o somatório dos ganhos, sendo acumuláveis os cargos, viabiliza retribuição pecuniária inferior ao que se tem como razoável, presentes as atribuições específicas dos vínculos isoladamente considerados e respectivas remunerações.

Em terceiro lugar, ante a potencial criação de situações contrárias ao princípio da isonomia. Não se deve extrair do texto constitucional conclusão a possibilitar tratamento desigual entre servidores públicos que exerçam idênticas funções. O preceito concernente à acumulação preconiza que ela é remunerada, não admitindo a gratuidade, ainda que parcial, dos serviços prestados, observado o artigo 1º da Lei Maior, no que evidencia, como fundamento da República, a proteção dos valores sociais do trabalho.

(...)

O próprio ordenamento constitucional permite que os Ministros acumulem as respectivas funções com aquelas inerentes ao Tribunal Superior Eleitoral – artigo 119 da Carta de 1988 –, sendo ‘ilógico supor que imponha o exercício simultâneo, sem a correspondente contrapartida remuneratória’ (Rafael Carvalho Resende de Oliveira, Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Editora Método, 3ª edição, 2015, p. 685).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

Os artigos 95, parágrafo único, inciso I, e 128, § 5º, inciso II, alínea 'd', da Lei das leis veiculam regras quanto ao exercício do magistério por Juízes e Promotores de Justiça, de maneira que não se pode cogitar, presente o critério sistemático de interpretação, de trabalho não remunerado ou por valores inferiores aos auferidos por servidores que desempenham, sem acumulação, o mesmo ofício. Idêntica orientação há se de ser observada no tocante às demais circunstâncias constitucionais de acumulação de cargos, empregos e funções públicas, alusivas a vencimento, subsídio, remuneração oriunda do exercício de cargos em comissão, proventos e pensões, ainda que os vínculos digam respeito a diferentes entes federativos.

(...)

O teto remuneratório não pode atingir, a partir de critérios introduzidos por emendas constitucionais, situações consolidadas, observadas as regras preexistentes, porque vedado o confisco de direitos regularmente incorporados ao patrimônio do servidor público ativo ou inativo – artigos 5º, inciso XXXVI, e 37, inciso XV, da Carta da República.

A óptica deve ser adotada quanto às Emendas Constitucionais nº 19/1998 e 41/2003, no que incluíram a expressão 'percebidos cumulativamente ou não' ao inciso XI do artigo 37 da Lei Fundamental.

Cabe idêntica conclusão quanto ao artigo 40, § 11, da Carta Federal, sob pena de criar-se situação desigual entre ativos e inativos, contrariando preceitos de envergadura maior, dentre os quais isonomia, a proteção dos valores sociais do trabalho – expressamente elencada como fundamento da República –, o direito adquirido e a irredutibilidade de vencimentos.

As aludidas previsões limitadoras, a serem levadas às últimas consequências, além de distantes da razoável noção de teto, no que conduz, presente acumulação autorizada pela Carta Federal, ao cotejo individualizado, fonte a fonte, conflitam com a rigidez constitucional decorrente do artigo 60, § 4º, inciso IV, nela contido. Simplesmente o Estado não pode dar com uma das mãos e tirar com a outra. Não é possível que assente admissível o exercício simultâneo e, na contramão deste, afaste a contrapartida que lhe é natural, quer no todo – quando, então, ter-se-ia prestação de serviço gratuito –, quer em parte, mitigando-se o que devido.

(...)

A cláusula contida no inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal – 'percebidos cumulativamente ou não' – diz respeito a junções remuneratórias fora das autorizadas no inciso que



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

se segue, ou seja, o XVI, a viabilizar a simultaneidade do exercício de dois cargos de professor, a de um cargo de professor com outro técnico ou científico e a de dois cargos privativos de profissionais da saúde.

Fixadas tais premissas, a hermenêutica a ser aplicada ao tema em vértice, na linha do quanto decidido pelo Supremo Tribunal Federal no que tange à cumulação autorizada⁴ pela Constituição Federal de cargos públicos⁵ - e em prol da manutenção da coerência sistemática e lógico-jurídica na interpretação dos comandos constitucionais⁶ - tem-se que o limite remuneratório constitucionalmente posto incide em separado sobre os proventos de aposentadoria/remuneração e de pensão porque são benefícios de

⁴ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:

- a) a de dois cargos de professor;
- b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;
- c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas.

⁵ Hipótese, inclusive, mais controvertida, já que envolve rendas da mesma natureza (remuneratória).

⁶ Quanto à coerência e à integridade no direito, Lênio Streck esclarece:

Haverá coerência se os mesmos preceitos e princípios que foram aplicados nas decisões o forem para os casos idênticos; mais do que isto, estará assegurada a integridade do direito a partir da força normativa da Constituição. A coerência assegura a igualdade, isto é, que os diversos casos terão a igual consideração por parte do Poder Judiciário. Isso somente pode ser alcançado através de um holismo interpretativo, constituído a partir de uma circularidade hermenêutica. Já a integridade é duplamente composta, conforme Dworkin: um princípio legislativo, que pede aos legisladores que tentem tornar o conjunto de leis moralmente coerente, e um princípio jurisdicional, que demanda que a lei, tanto quanto possível, seja vista como coerente nesse sentido. A integridade exige que os juízes construam seus argumentos de forma integrada ao conjunto do direito, constituindo uma garantia contra arbitrariedades interpretativas; coloca efetivos freios, através dessas comunidades de princípios, às atitudes solipsistas-voluntaristas. A integridade é antitética ao voluntarismo, do ativismo e da discricionariedade. Água e azeite. (Novo CPC terá mecanismos para combater decisionismos e



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

origem e natureza diversas, de tal sorte que o denominado “abate-teto” ou “estorno teto constitucional” deve considerar cada renda individualmente e não o somatório de ambas.

Não se pode olvidar que os proventos de aposentadoria/rendimentos e os valores de pensão por morte decorrem de fatos geradores distintos - tempo de serviço prestado pelo servidor público/benefício previdenciário contributivo - que, como tal, somente podem sofrer a incidência do teto remuneratório constitucional de forma individualizada, porquanto licitamente cumuláveis.

No mesmo sentido, é iterativa a jurisprudência do Tribunal de Justiça Estadual:

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. MANDADO DE SEGURANÇA. RESOLUÇÃO IPE/RS Nº 416/2017. TETO CONSTITUCIONAL. ACUMULAÇÃO DE PROVENTOS DE APOSENTADORIA COM VALORES DE PENSÃO POR MORTE. IMPOSSIBILIDADE. VERBAS DE NATUREZAS DISTINTAS. 1. Preliminar afastada. Descabe a suspensão do processo em razão do reconhecimento da repercussão geral do RE602584 pelo STF (Tema 359), porquanto, de acordo com os artigos 1.035, §5º e 1.036, §1º, do CPC, o sobrestamento dos processos ocorre somente quando determinado pelo Ministro Relator, Presidente ou Vice-Presidente do Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal. 2. Preliminar afastada. Não há violação da cláusula de reserva de plenário, uma vez que a decisão apenas determinou a abstenção de qualquer corte ou estorno a título de teto remuneração em decorrência da percepção simultânea da pensão por morte e da aposentadoria dos associados da

arbitrariedades?, disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-dez-18/senso-incomum-cpc-mecanismos-combater-decisionismos-arbitrariedades>>, acesso em 16/8/2017).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

AMPRS, sem pronunciamento da inconstitucionalidade da Resolução IPE/RS nº 416/2017. 3. Descabe a cumulação do benefício de pensão por morte com qualquer outra verba remuneratória, previdenciária ou de outra natureza para fins de fixação do teto constitucional, por se tratar de valores remuneratórios de origem e caráter distintos, assegurados constitucionalmente ao longo dos anos. Exegese do art. 37, XI e do art. 40, §11, ambos da CF. 4. Além do mais, em se tratando de verba alimentar, a sua limitação, com o consequente corte, trará evidentes prejuízos aos beneficiários e suas famílias. 5. Sentença de concessão da segurança mantida. PRELIMINARES AFASTADAS. RECURSO DESPROVIDO. CONFIRMADA A SENTENÇA EM REMESSA NECESSÁRIA.

(Apelação e Reexame Necessário Nº 70075994020, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Sergio Luiz Grassi Beck, Julgado em 07/02/2018)

CONSTITUCIONAL E PREVIDENCIÁRIO. PROVENTOS DE APOSENTADORIA E PENSÃO POR MORTE. CUMULAÇÃO E TETO CONSTITUCIONAL. RE Nº 602.584/DF, MARCO AURÉLIO (TEMA 359). ART. 37, XI, CF/88. EC Nº 41/03. LCE Nº 14.967/16, E ART. 1º, RESOLUÇÃO IPERGS Nº 416/17. A bitola estabelecida em o art. 37, XI, CF/88, com a redação da EC nº 41/03, não pode ser lida como vedando cumulações lícitas originadas de fontes diversas, como se dá em relação a proventos de aposentadoria e pensão por morte. Por certo, submetido tema à repercussão geral - RE nº 602.584/DF, MARCO AURÉLIO - nem por isso se há de negar liminar antecipatória, remetendo a parte a tardio recebimento, via precatório, de verbas alimentares. O teto estabelecido pela LCE nº 14.967/16 e Resolução IPERGS nº 416/17, art. 1º, há de ser lido em consonância com a licitude da cumulação e sua causa jurídica autônoma.

(Agravado de Instrumento Nº 70075263087, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio Heinz, Redator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em 18/12/2017)

AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. MANDADO DE SEGURANÇA. RESOLUÇÃO IPE/RS Nº 416/2017. TETO CONSTITUCIONAL. ACUMULAÇÃO DE PROVENTOS DE



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

APOSENTADORIA COM VALORES DE PENSÃO POR MORTE. IMPOSSIBILIDADE. VERBAS DE NATUREZAS DISTINTAS. 1. Descabe a cumulação do benefício de pensão por morte com qualquer outra verba remuneratória, previdenciária ou de outra natureza para fins de fixação do teto constitucional, por se tratar de valores remuneratórios de origem e caráter distintos. Exegese do art. 37, XI e do art. 40, §11, ambos da CF. 2. Presentes os requisitos legais autorizadores da medida pretendida, a teor do que dispõe o inciso III do art. 7º da Lei nº 12.016/2009 cumulado com o artigo 300 do Código de Processo Civil, impõe-se a reforma da decisão e a manutenção da situação fática existente anterior a entrada em vigor da Resolução IPE/RS nº 416/2017 até o julgamento definitivo do presente mandamus. RECURSO PROVIDO.

(Agravo de Instrumento Nº 70074108101, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Sergio Luiz Grassi Beck, Julgado em 25/10/2017)

APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. RESOLUÇÃO IPERGS Nº 416/2017. TETO CONSTITUCIONAL. 1. Os sindicatos não necessitam de autorização especial para defender os interesses individuais ou coletivos de seus filiados (enunciado da Súmula nº 629 do STF e Tema nº 823 - recursos repetitivos - da mesma Corte). 2. Possível a impetração de mandado de segurança voltada contra ato de efeitos concretos, não havendo falar em lei em tese. "A alegação de inconstitucionalidade da norma que ampara os efeitos concretos resultantes do ato coator atacado pode ser suscitada como causa de pedir do mandado de segurança, podendo, se procedente, ser declarada em controle difuso (incidenter tantum) pelo juiz ou pelo tribunal. O que a Súmula nº 266/STF veda é a impetração de mandamus cujo o próprio pedido encerra a declaração de inconstitucionalidade de norma em abstrato, pois esse tipo de pretensão diz respeito ao controle concentrado, o qual deve ser exercido no âmbito das ações diretas de (in)constitucionalidade" (RMS nº 46.033/SC). 3. Para fins de incidência do teto constitucional deve ser considerada cada verba/provento percebido de forma isolada (fatos geradores diversos). Precedentes jurisprudenciais. Assim, há risco de lesão ao direito líquido e certo dos filiados do apelante, sendo caso de ser concedida a



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

segurança pleiteada. RECURSO DE APELAÇÃO PROVIDO. UNÂNIME.

(Apelação Cível Nº 70075448951, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: João Barcelos de Souza Junior, Julgado em 31/01/2018)

AGRAVO DE INSTRUMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA. PRELIMINAR DE IMPOSSIBILIDADE DA VIA ELEITA PARA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE REJEITADA. IMPETRAÇÃO VOLTADA CONTRA ATO DE EFEITOS CONCRETOS. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. SERVIDORA APOSENTADA E BENEFICIÁRIA DE PENSÃO POR MORTE. VALORES QUE SOMADOS EXTRAPOLAM O TETO CONSTITUCIONAL. IRRELEVÂNCIA. INCIDÊNCIA ISOLADA SOBRE CADA UMA DAS VERBAS. FATOS GERADORES DIVERSOS. AGRAVO DE INSTRUMENTO PROVIDO. (Agravado de Instrumento Nº 70074222456, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marilene Bonzanini, Julgado em 26/10/2017)

Em idêntico toar, a inteligência dos Tribunais Superiores acerca da matéria⁷:

AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. TETO CONSTITUCIONAL. ACUMULAÇÃO DE PROVENTOS DE APOSENTADORIA COM VALORES DE PENSÃO POR MORTE DE CÔNJUGE. FATOS GERADORES DIVERSOS. REPERCUSÃO GERAL DA MATÉRIA RECONHECIDA NO RE 602.584/DF, PENDENTE DE JULGAMENTO. LESÃO À ECONOMIA PÚBLICA NÃO EVIDENCIADA. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

(SS 5017 AgR, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI (Presidente), Tribunal Pleno, julgado em

⁷ No mesmo sentido: AgRg no RMS 32.917/DF, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 30/3/2015; RMS 40.895/TO, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 26/9/2014; AgRg no AgRg no RMS 33.100/DF, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 15/5/2013; AgRg no RMS 45.937/DF, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 05/11/2015, DJe 17/11/2015.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

19/08/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-180 DIVULG
10-09-2015 PUBLIC 11-09-2015)

*DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO -
SERVIDOR APOSENTADO E BENEFICIÁRIO DE PENSÃO
POR MORTE - TETO CONSTITUCIONAL - INCIDÊNCIA
ISOLADA SOBRE CADA UMA DAS VERBAS -
INTERPRETAÇÃO LÓGICO SISTEMÁTICA DA
CONSTITUIÇÃO - CARÁTER CONTRIBUTIVO DO
SISTEMA PREVIDENCIÁRIO DO SERVIDOR PÚBLICO -
SEGURANÇA JURÍDICA - VEDAÇÃO DO
ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA - PRINCÍPIO DA
IGUALDADE - RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE
SEGURANÇA PROVIDO.*

*1. Sendo legítima a acumulação de proventos de
aposentadoria de servidor público com pensão por morte de
cônjuge finado e também servidor público, o teto
constitucional deve incidir isoladamente sobre cada uma
destas verbas.*

2. Inteligência lógico-sistemática da Constituição Federal.

*3. Incidência dos princípios da segurança jurídica, da
vedação do enriquecimento sem causa e da igualdade.*

4. Recurso ordinário em mandado de segurança provido.

(RMS 30.880/CE, Rel. Ministro MOURA RIBEIRO,
QUINTA TURMA, julgado em 20/05/2014, DJe 24/06/2014)

4. Pelo exposto, manifesta-se o **MINISTÉRIO PÚBLICO** pela **procedência** do presente incidente de arguição de inconstitucionalidade, nos termos acima declinados.

Porto Alegre, 7 de maio de 2018.

CESAR LUIS DE ARAÚJO FACCIOLI,

Procurador-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)

CN/MPM