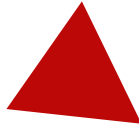


ANTES OU DEPOIS?

O TETO CONSTITUCIONAL E O CÁLCULO DA PENSÃO POR MORTE



Maisa de Castro Sousa

Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de Goiás. Graduação em Direito pela Uni-Anhaguera. Doutoranda em Direito e Políticas Públicas pela mesma instituição. Mestre em Direito e Políticas Públicas pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Especialista em Controle Externo e Governança Pública pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP). Especialista em Direito Público pela Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal (UNIDERP).

Poucas situações revelam com tanta nitidez a dimensão humana do direito previdenciário quanto a morte de um servidor público. A pensão por morte é um benefício previdenciário pago aos dependentes do servidor público segurado em razão de seu falecimento, destinado a garantir-lhes proteção econômica diante da perda do ente responsável pelo sustento do núcleo familiar. Trata-se de benefício de risco de natureza não programável, uma vez que não é possível determinar previamente o momento em que ocorrerá o óbito do segurado e, por conseguinte, quando se dará a concessão do benefício.

No âmbito do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), sua concessão obedece a regras constitucionais e infraconstitucionais que, ao longo dos anos, foram sendo objeto de sucessivas reformas, com destaque para a Emenda Constitucional n. 103, de 2019, que alterou substancialmente as bases de cálculo e os percentuais aplicáveis às pensões por morte dos servidores públicos – e que, como se verá, trouxe em seu bojo uma controvérsia interpretativa de relevante impacto prático.

Para compreender a dimensão da mudança promovida pela EC n. 103/2019, é necessário um breve recuo histórico. Antes da entrada em vigor da Emenda Constitucional n. 41/2003, publicada em 31 de dezembro de 2003, a pensão por morte concedida aos dependentes do segurado vinculado ao RPPS era de natureza integral, correspondendo ao valor total dos proventos ou da remuneração do servidor público. A partir da vigência da referida emenda, contudo, o benefício deixou de ser integral para os dependentes dos servidores cuja remuneração superasse o teto do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), passando a incidir um redutor de 30% sobre o valor excedente a esse limite.

Sob a égide da Emenda Constitucional n. 41/2003, a metodologia de cálculo da pensão por morte encontrava-se disciplinada no próprio texto da Constituição Federal, sendo uniforme para todos os entes federados, os quais não detinham competência para dispor de forma diversa da estabelecida constitucionalmente – isto é, integralidade até o teto do RGPS, com aplicação do redutor de 30% sobre o montante excedente.

A Emenda Constitucional n. 103/2019 mudou essa lógica, promovendo a desconstitucionalização normativa da matéria e atribuindo a cada ente federativo autonomia para disciplinar, em lei própria, os critérios e a forma de cálculo do benefício de pensão por morte. Nesse sentido, a nova redação conferida ao § 7º do art. 40 da Constituição Federal estabelece que “o benefício de pensão por morte será concedido nos termos de lei do respectivo ente federativo”, transferindo, assim, para o âmbito infraconstitucional a regulamentação do benefício.

Cumpra observar, todavia, que a Emenda Constitucional n. 103/2019 não estendeu automaticamente aos servidores públicos dos estados, do Distrito Federal e dos municípios a aplicabilidade das novas regras de cálculo, de elegibilidade e das respectivas regras de transição, ficando tais entes livres para aderir ou não ao novo regramento. Nesse contexto, o Estado de Goiás, por meio da Emenda Constitucional estadual n. 65, de 21 de dezembro de 2019, optou por aderir de forma integral ao plano de benefícios dos servidores públicos da União, sujeitando seus servidores às mesmas disposições aplicáveis ao servidor federal.

Essa adesão foi depois operacionalizada, no plano infraconstitucional, pela Lei Complementar estadual n. 161/2020, que veio regulamentar de forma detalhada o Regime Próprio de Previdência Social do Estado de Goiás. Seu art. 61 não deixa margem a dúvidas: serão aplicadas aos segurados do RPPS/GO as mesmas regras permanentes, transitórias e de transição utilizadas pela União para seus servidores e respectivos dependentes, inclusive no que concerne ao cálculo dos benefícios. A EC estadual n. 65/2019 abriu a porta; a LC n. 161/2020 consolidou a travessia.

Com as novas diretrizes estabelecidas no artigo 23 da EC n. 103/2019 e o art. 84 da Lei Complementar estadual n. 161/2020, a pensão por morte deixou de ser calculada com base na integralidade dos proventos ou da remuneração do servidor, passando a adotar um sistema de cotas. A lógica é a seguinte: o benefício parte de uma cota familiar de 50% do valor da aposentadoria percebida pelo instituidor – ou daquela a que teria direito caso fosse aposentado por incapacidade permanente na data do óbito –, à qual se acrescentam cotas individuais de 10 pontos percentuais por dependente, até o limite máximo de 100%.

A questão que se coloca – e que é o núcleo deste artigo – é aparentemente simples, mas de enorme relevância prática: em que momento deve incidir o corte do teto constitucional previsto no art. 37, XI, da Constituição Federal sobre o valor da pensão por morte? Deve o teto ser aplicado primeiramente sobre os proventos de aposentadoria do instituidor do benefício – reduzindo a base de cálculo – e só então calculado o percentual da pensão segundo o art. 23 da EC n. 103/2019? Ou, ao contrário, o teto deve incidir apenas ao final, sobre o valor já calculado da pensão, de modo que os proventos do instituidor, em sua totalidade, sirvam de base para a apuração do benefício?

A questão não é abstrata. Ela se manifesta de forma concreta e recorrente nos processos que chegam à apreciação da GoiasPrev – autarquia responsável pela gestão do RPPS no estado de Goiás – e do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO), no exercício do controle externo sobre os atos de concessão de benefícios previdenciários. Quem atua nesses espaços sabe que a divergência metodológica gera tratamentos assimétricos para situações idênticas, comprometendo a isonomia entre os jurisdicionados, a segurança jurídica de beneficiários e gestores e, em última análise, a confiança no próprio sistema previdenciário.

Foi exatamente diante de um caso concreto dessa natureza que a Gerência de Arrecadação e Cálculos Previdenciários da GoiasPrev formulou consulta à Procuradoria-Geral do Estado de Goiás acerca da forma correta de apuração do valor da pensão por morte, especificamente quanto ao momento de incidência do teto constitucional previsto no art. 37, XI, da Constituição Federal. Em resposta, a PGE-GO manifestou-se pela adoção da tese mais benéfica ao pensionista, firmando o entendimento de que o teto constitucional deve incidir apenas ao final do cálculo, sobre o valor já apurado da pensão, e não previamente sobre os proventos do instituidor do benefício. Segundo essa orientação, os proventos de aposentadoria do servidor instituidor devem ser considerados em sua integralidade como base de cálculo para a apuração das cotas familiares e individuais nos termos do art. 23 da EC n. 103/2019, sendo o limitador constitucional aplicado somente ao resultado final obtido.

Em suporte a essa conclusão, a Procuradoria-Geral do Estado de Goiás argumentou que o teto constitucional previsto no art. 37, XI, da Constituição Federal tem como destinatário direto o servidor público, e não o beneficiário da pensão, que é um terceiro dependente. A incidência do teto sobre os proventos do servidor falecido, antes do cálculo da pensão, importaria em transposição indevida de uma limitação subjetiva – voltada ao servidor – para a esfera de direitos do dependente sobrevivente, em nítido prejuízo a este último. Tal interpretação, no entender de seus adeptos, contraria a natureza protetiva da pensão por morte como instrumento de manutenção das condições de vida da família do servidor.

A esse argumento soma-se uma consideração de ordem sistemática: o art. 40, § 7º, da Constituição Federal, na redação da EC n. 103/2019, apenas remete aos critérios de cálculo da pensão e, separadamente, o art. 37, XI, fixa o teto remuneratório. Sendo normas de incidência e finalidades distintas, não haveria fundamento para que o teto constitucional fosse aplicado como filtro prévio sobre a base de cálculo da pensão, e não como limite final ao valor já apurado. Nessa linha, seria mais adequado proceder ao cálculo integral da pensão para, somente ao final, verificar se o resultado supera o limite constitucional e, caso positivo, promover o corte.

Em sentido oposto, a segunda corrente sustenta que o teto constitucional deve incidir sobre os proventos do servidor instituidor antes de se proceder ao cálculo percentual da pensão. O fundamento central dessa orientação reside na própria literalidade do art. 23 da EC n. 103/2019, que estabelece como base de cálculo do benefício o valor da aposentadoria recebida pelo instituidor. Ora, se o servidor, em vida, jamais poderia ter percebido proventos superiores ao limite previsto no art. 37, XI, da Constituição Federal, segue-se que a expressão “valor da aposentadoria” necessariamente se refere ao montante já submetido ao teto constitucional – e não a um valor hipotético que nunca chegou a ser efetivamente auferido. Tomar como base de cálculo da pensão um valor superior ao que o próprio instituidor tinha direito a receber importaria, assim, em contornar indiretamente o limite remuneratório constitucional.

Nessa perspectiva, a sequência lógica do cálculo seria: (i) apurar os proventos brutos do servidor; (ii) aplicar o teto constitucional, caso aqueles proventos excedam o limite previsto no art. 37, XI, da Constituição Federal; (iii) sobre o valor resultante – já contido no teto –, calcular os percentuais da pensão conforme o art. 23 da EC n. 103/2019. Trata-se de interpretação que parte da premissa de que o teto constitucional é norma de eficácia plena e aplicação imediata, incidindo sobre qualquer parcela remuneratória de servidor público, inclusive os proventos que servem de parâmetro para o cálculo de benefícios previdenciários derivados.

Essa corrente encontra amparo, ainda, no princípio do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes previdenciários, na medida em que impede que a pensão supere os limites que o próprio instituidor jamais poderia ultrapassar em vida. Mais do que isso: sendo o RPPS de natureza contributiva, há uma exigência fundamental de que os benefícios concedidos guardem correspondência com as contribuições efetivamente recolhidas. Não tendo o servidor contribuído sobre parcelas que excediam o teto constitucional – uma vez que sobre elas não incidiu desconto previdenciário –, não haveria fundamento jurídico para que tais valores integrassem a base de cálculo de benefício por ele gerado.

Recentemente, na sessão virtual encerrada em 6 de fevereiro de 2026, esse entendimento foi acolhido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do ARE n. 1.314.490 (Tema 1.167 da Repercussão Geral). A controvérsia teve origem em Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas julgado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, que havia fixado entendimento no sentido de que o teto constitucional somente deveria ser aplicado ao final do cálculo do benefício, após a apuração do valor da pensão nos termos do art. 40, § 7º, da Constituição Federal. Inconformada, a São Paulo Previdência (SPPrev) recorreu ao

STF sustentando que a limitação constitucional deve incidir sobre a remuneração ou os proventos efetivamente percebidos pelo servidor em vida, antes da aplicação das regras de cálculo da pensão, sob pena de violação ao caráter contributivo do regime previdenciário e ao equilíbrio financeiro e atuarial.

Ao votar, o ministro Flávio Dino, relator do caso, afastou a interpretação ampliada adotada pelo TJ/SP. Importa registrar que o caso concreto apreciado pelo STF envolvia pensão por morte regida pela EC n. 41/2003, uma vez que o óbito do servidor instituidor ocorreu sob a vigência daquele regramento. Naquele contexto normativo, como visto, a pensão correspondia à integralidade dos proventos até o teto do RGPS, com aplicação de redutor de 30% sobre o montante excedente. O ministro assentou que os termos “totalidade da remuneração” e “totalidade dos proventos”, previstos no art. 40, § 7º, da Constituição, não autorizam a inclusão de parcelas que excedam o teto constitucional e que não foram efetivamente percebidas pelo servidor instituidor. Destacou que a jurisprudência histórica do STF sempre aplicou o teto remuneratório como limitação inicial da base de cálculo dos benefícios previdenciários. Sublinhou, ainda, que admitir a incidência do teto apenas ao final do cálculo permitiria que pensionistas recebessem valores equivalentes ou até superiores aos proventos efetivamente pagos ao servidor em vida, esvaziando justamente o redutor constitucional então vigente – resultado manifestamente incompatível com a lógica do sistema.

A decisão do STF, contudo, não pode ter seu alcance restringido aos casos regidos pela EC n. 41/2003 – e aqui reside um ponto que merece ser sublinhado com clareza. A razão de decidir adotada pela Corte aplica-se igualmente às pensões concedidas sob a EC n. 103/2019, o que torna o precedente diretamente relevante para os casos atualmente em tramitação nos órgãos de controle. A lógica dos redutores permanece presente no sistema atual: o art. 23 da EC n. 103/2019 instituiu o sistema de cotas – cota familiar de 50%, acrescida de cotas individuais de 10% por dependente –, o que significa que a pensão corresponde a uma fração dos proventos do instituidor, e não à sua integralidade. Se o teto constitucional não for aplicado previamente sobre esses proventos, o valor da pensão será calculado sobre uma base inflada, contornando indiretamente o limite remuneratório constitucional – exatamente o mesmo vício que o STF afastou sob a sistemática anterior.

A tese fixada pelo STF em sede de repercussão geral é, a esse respeito, categórica: o valor correspondente aos proventos ou à remuneração do instituidor da pensão por morte deve considerar apenas as parcelas efetivamente percebidas pelo servidor, excluídos os valores que excedam o teto ou subteto remuneratórios previstos no art. 37, XI, da Constituição Federal, posto que sobre eles não incidiu contribuição previdenciária. A sistemática constitucional, concluiu o STF, exige congruência entre custeio e benefícios – premissa que afasta, de forma definitiva, a possibilidade de se tomar como base de cálculo da pensão um valor que o próprio servidor jamais chegou a receber.

A divergência não é meramente acadêmica – ela produz efeitos financeiros expressivos e concretos sobre os dependentes de servidores públicos. A título ilustrativo, considere-se o caso de um servidor cujos proventos de aposentadoria, antes da aplicação do teto, somem R\$ 45.000,00. Submetidos ao limite do art. 37, XI – o qual, atualmente, corresponde ao subsídio mensal dos ministros do Supremo Tribunal Federal –, os proventos seriam cortados para, hipoteticamente, R\$ 41.650,92 (valor do teto vigente à época de determinado cálculo). Sobre esse valor já reduzido, aplicar-se-ia o percentual da pensão (por exemplo, 60%, correspondendo a uma cota familiar de 50% mais uma cota de dependente de 10%), resultando em uma pensão de R\$ 24.990,55.

Pela outra corrente, entretanto, o cálculo partiria da totalidade dos proventos brutos (R\$ 45.000,00), sobre os quais incidiria o percentual de 60%, chegando-se a R\$ 27.000,00. Apenas então se verificaria se esse valor ultrapassa o teto constitucional e, caso ultrapassasse, seria feita a limitação. A diferença entre

as duas metodologias pode representar, mensalmente, valores consideráveis, com impacto direto na subsistência das famílias afetadas e no erário.

Ao Tribunal de Contas incumbe, entre outras atribuições, apreciar a legalidade dos atos de concessão de benefícios previdenciários, inclusive as pensões por morte. A ausência de um entendimento uniforme sobre a metodologia de cálculo aplicável pode gerar tratamentos distintos para situações idênticas – comprometendo a isonomia entre os jurisdicionados e a segurança jurídica de beneficiários e gestores dos regimes próprios de previdência.

É nesse contexto que o Ministério Público de Contas assume papel verdadeiramente relevante: mais do que emitir pareceres, cabe-lhe contribuir para a construção de uma jurisprudência consistente nos Tribunais de Contas, apresentando manifestações que iluminem os aspectos controvertidos sem perder de vista a dupla perspectiva que caracteriza o controle previdenciário – a proteção dos direitos dos beneficiários e a preservação do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes.

Com o julgamento do ARE n. 1.314.490, proferido em fevereiro de 2026, o STF ofereceu um referencial seguro – e oportuno – para orientar essa atuação. A tese fixada em repercussão geral vincula o Poder Judiciário e orienta todos os órgãos que aplicam o direito previdenciário dos servidores públicos, incluindo os gestores dos regimes e os Tribunais de Contas. No âmbito do TCE-GO, adotar esse posicionamento nos processos de controle externo não é apenas tecnicamente correto; é necessário para proteger o interesse público e a higidez financeira do RPPS/GO. Não há como admitir, à luz do que restou decidido pelo STF, que dependentes recebam benefícios calculados sobre uma base que o próprio servidor jamais percebeu em vida – e é precisamente esse tipo de distorção que o controle externo tem o dever funcional de coibir.

O Ministério Público de Contas, no exercício de sua função constitucional de fiscal da legalidade, tem papel central nesse processo. Cabe-lhe pugnar pela uniformização do entendimento e manifestar-se contra concessões que adotem metodologia incompatível com o que foi decidido pelo STF. A divergência de orientações entre órgãos de controle e gestores previdenciários, além de gerar insegurança jurídica, compromete a isonomia entre os beneficiários e onera indevidamente os cofres públicos. É de se esperar, portanto, que TCE-GO, Ministério Público de Contas e gestores do RPPS/GO alinhem sua atuação a esse entendimento – assegurando uniformidade nas decisões e previsibilidade para todos os envolvidos, especialmente para as famílias que dependem da pensão por morte como principal fonte de sustento.