

PARECER

Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP Consultoria Jurídica

Possibilidade de pagamento, na inatividade e a favor de pensionistas, de valores decorrentes do regime jurídico dos membros do Ministério Público referentes ao período de exercício da atividade funcional. Análise acerca da responsabilidade pelo pagamento e da possibilidade de adimplemento dessas despesas à conta do orçamento da Instituição.

I

1. Consulta-nos o Exmo. Sr. Presidente da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público a respeito da sistemática afeta ao pagamento de valores decorrentes do regime jurídico afeto aos membros da Instituição, correlatos ao período de exercício da atividade funcional, caso passem para a inatividade, aplicando-se o mesmo raciocínio em relação aos pensionistas.

2. É solicitada, ainda, a análise e a devida pontuação quanto à possibilidade de tais despesas serem adimplidas à conta do orçamento da Instituição.

II

3. O presente parecer é exarado no exercício de uma atividade associativa, no âmbito interno da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público, o que, não obstante sua natureza consultiva, em nada se confunde com o exercício da advocacia, vedada, aliás, aos membros do Ministério Público. Acresça-se que a matéria versada possui relevância direta para os associados da CONAMP, tratando-se de matéria afeta ao seu regime de aposentadoria, consoante os arts. 93, VI c.c. 129, § 4º, da Constituição da República, que é o mesmo dos servidores públicos em geral.

4. Em relação ao objeto de análise propriamente dito, é necessário perquirir a natureza das parcelas decorrentes do regime jurídico aplicável aos membros do Ministério Público, compreendendo aquelas de caráter remuneratório e indenizatório, bem como examinar a sua exigibilidade, quando regularmente constituídas durante o período de atividade, por inativos e pensionistas. Deve ser igualmente identificado o ente responsável pelo adimplemento dessas verbas, sendo necessário distinguir, para esse fim, as prestações de natureza previdenciária, custeadas pelo regime próprio de previdência social, das obrigações funcionais de caráter administrativo-financeiro, diretamente vinculadas a cada unidade do Ministério Público.

5. A análise a ser realizada ainda deve tangenciar aspectos periféricos, como a existência de um único regime previdenciário próprio de previdência social em

cada ente federativo; a caracterização das despesas de exercícios anteriores (DEA), as repercussões orçamentárias decorrentes do reconhecimento das obrigações correspondentes e o procedimento adequado para a sua quitação, seja pela via administrativa, seja pela via judicial, mediante requisição de pequeno valor (RPV) ou precatório.

II.1. Dos Regimes próprios de previdência social

6. O sistema previdenciário brasileiro de natureza pública, em suas grandes linhas, apresenta um regime geral, regido pelo Instituto Nacional da Seguridade Social e direcionado à generalidade das pessoas; inúmeros regimes próprios, afetos aos servidores públicos e de instauração facultativa por cada ente federativo, bem como regimes de previdência complementar com iguais destinatários; e um regime específico para os militares federais.

7. Nos termos do *caput* do art. 40 da Constituição da República, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 103/2019, o regime próprio de previdência social é direcionado aos servidores titulares de cargos efetivos. O §13 desse preceito, por sua vez, dispõe que estará sujeito ao regime geral de previdência social o agente público ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, de outro cargo temporário, inclusive mandato eletivo, ou de emprego público.

8. A instituição de um regime próprio não era propriamente obrigatória, mas, sim, facultativa. Até a promulgação de 1988, poucas normas federais, como anotaram Agda Meneguzzo e Darcí Reali (2020: 25-26)¹, tratavam dessa temática, e, em momento posterior, mereciam destaque o art. 13 da Lei nº 8.212.1991 (Lei de Custeio da Previdência Social) e o art. 12 da Lei nº 8.213/1991 (Lei de Benefícios da Previdência Social). Com a reforma promovida pela Emenda Constitucional nº 103/2019, em razão do disposto no §22 do art. 40, da Constituição da República, passou a ser vedada a instituição de novos regimes próprios.

9. O destaque atribuído ao regime próprio pelo art. 40 da Constituição de 1988 parece ter descortinado um universo até então conhecido por poucos. Muitos entes federativos passaram a instituir regimes próprios, oferecendo aos seus segurados um tratamento diferenciado em relação àquele dispensado aos trabalhadores da iniciativa privada pelo regime geral. Contribuições irrisórias, benefícios generosos e a pouca ou nenhuma preocupação com o equilíbrio atuarial e financeiro tornaram os regimes próprios sinônimo de déficit. As reformas constitucionais que principiaram com a Emenda Constitucional nº 20/1998 tiveram por objetivo conter o avanço desse quadro. Ao constitucionalizar as normas nacionais veiculadas pouco antes

¹ Agda Meneguzzo e Darcí Reali. A contribuição da regulamentação previdenciária para a gestão fiscal responsável dos regimes próprios de previdência, in Alípio Reis Firmo Filho; Ana Cristina Moraes Warpechowski; Carlos Alberto de Moraes Ramos Filho (Coord.). Responsabilidade na gestão fiscal: estudos em homenagem aos 20 anos da lei complementar no 101/2000. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 21.

pela Lei nº 9.717/1998, a emenda inseriu importantes avanços no art. 40, a exemplo da contribuição compulsória (para a generalidade dos servidores e não apenas os federais, como dispusera o §6º do art. 40, com a redação dada pela Emenda nº 3/1993), cujo valor mínimo veio a ser fixado em 11% pela Lei nº 10.887/2004, a uniformização dos requisitos e dos benefícios previdenciários, a vedação à contagem de tempo ficto etc.; a Emenda nº 41/2003 dispôs sobre a contribuição dos inativos e o cálculo dos benefícios com base na média dos salários de contribuição; a Emenda nº 47/2005 impôs novas condicionantes para a concessão dos benefícios; a Emenda nº 70/2012 incursionou na temática da aposentadoria por invalidez; e a Emenda nº 103/2019, com amplitude sensivelmente superior a todas as demais, não só remodelou a sistemática dos regimes próprios como vedou a criação de novos regimes próprios e externou, nitidamente, o objetivo de extinguir os regimes existentes.

10. De acordo com dados do Anuário Estatístico da Previdência Social de 2017, é verificado um relativo aumento no número de regimes próprios de estados, Distrito Federal e municípios na década objeto de pesquisa. Em 2007, eram 1.908 regimes dessa natureza, número que aumentou para 1.997 regimes em 2012 e alcançou o total de 2.123 em 2017. Em relação aos estados que comportam o maior número de municípios com regime próprio, tem-se, nas primeiras posições, Rio de Janeiro (84,90%), Pernambuco (80,50%), Mato Grosso (73,90%) e Alagoas (70,90%); no que diz respeito aos de menor número, merecem menção Sergipe (5,3%), Bahia (8,6%), Acre (8,70%) e Roraima (12,50%). Esse número, no entanto, além de se estabilizar, tende a apresentar um viés de queda. Afinal, com a reforma de 2019, o §22 do art. 40 vedou a instituição de novos regimes dessa natureza e dispôs, no inc. I, que lei complementar estabelecerá os requisitos para a extinção dos existentes e consequente migração para o Regime Geral de Previdência Social.

11. O regime próprio deve ser contributivo e solidário. São responsáveis pelo seu custeio o respectivo ente federativo, os servidores ativos, os aposentados e os pensionistas. No âmbito da União, a Emenda Constitucional nº 3/1993 incluiu um §6º no art. 40, dispondo que “as aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais serão custeados com recursos provenientes da União e das contribuições dos servidores, na forma da lei”. Essa contribuição foi regulamentada pela Lei nº 8.162/1991 (art. 8º), que a tornou devida a partir de 1º.4.1991. Até então, o regime próprio de previdência social era visto como ínsito ao regime jurídico a que estava sujeito o servidor público. Em um segundo momento, a Emenda Constitucional nº 20/1998 voltou a alterar o art. 40 e dispôs que o dever de contribuir com o respectivo regime próprio se estendia aos servidores de todos os níveis federativos. Como ressaltado por Maria Lúcia Miranda Alvares (2007: 10)², no regime até então prevalecente:

[O]s benefícios previdenciários são auferidos pelo servidor como extensão do vínculo estatutário mantido com o Estado e por este

² Maria Lúcia Miranda Alvares. Regime Próprio de Previdência Social. São Paulo: NDJ, 2007, p. 10;

custeado, sem contrapartida financeira do servidor, salvo em caráter acessório, ante a preponderância do regime orçamentário (aposentadoria como direito assistencial – segurança social; e a pensão como seguro social). Neste caso, tem-se um Regime Próprio de Previdência de cunho eminentemente retributivo, onde o custeio advém de tributos gerais, dentre os quais se engloba a participação do servidor, congregando benefícios definidos, mantidos e pagos diretamente pelos cofres do Tesouro Nacional (o que se convencionou chamar de regime orçamentário). As contribuições vertidas ao regime pelo servidor, neste espaço temporal, não constituem pressuposto para aquisição do direito, dando ensejo a uma relação jurídica sob a regência do Direito Administrativo, salvo com relação à pensão, que possuía natureza híbrida.

12. Historicamente, aposentados e pensionistas não concorriam para esse custeio. Apesar dos debates realizados à época, a Emenda Constitucional nº 20/1998 foi promulgada sem essa previsão, o que não impediu a sua instituição pela Lei nº 9.783/1999, diploma cuja eficácia veio a ser suspensa pelo Supremo Tribunal Federal com base em diversos argumentos, incluindo a contrariedade à vontade do poder reformador (Pleno, ADI nº 2.010, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 30.9.1999, DJ de 12.4.2002), já que estaríamos perante um silêncio eloquente. Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 41/2003, o *caput* do art. 40 foi alterado, passando a ser expressamente previsto esse dever de custeio, o que resultou na edição da Lei nº 10.887/2004, que o regulamentou. O §18 do art. 40, também com a redação conferida por essa emenda constitucional, ressaltou que a contribuição previdenciária devida por aposentados e pensionistas somente incidiria sobre os valores que superassem o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social. Novas alterações foram promovidas pela Emenda Constitucional nº 103/2019, que passou a prever a possibilidade de instituição de alíquotas progressivas (§1º do art. 149), admitindo ainda que, caso haja déficit atuarial, o que costuma ser a regra na maioria dos regimes próprios, a contribuição ordinária devida por aposentados e pensionistas venha a incidir sobre o valor dos proventos e pensões que supere o salário mínimo (§1º-A do art. 149). Caso esta medida seja insuficiente para equacionar o déficit atuarial, ainda é facultada a instituição de contribuição extraordinária (§1º-B do art. 149).

13. A contributividade exige que os benefícios somente sejam fruídos por aqueles que concorreram para o custeio do regime, recolhendo as respectivas contribuições sociais. O regime não se harmoniza com a figura dos segurados remidos, ainda que seja sistemicamente admissível o tratamento diferenciado, observada a real situação de cada segurado. Essa conclusão é corroborada com a possibilidade de ser instituída contribuição com alíquotas progressivas, de acordo com o valor da base de contribuição ou dos proventos de aposentadoria e de pensões, conforme

o permissivo do §1º do art. 149, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 103/2019. Além disso, é obrigatória a contribuição do respectivo ente federativo, já que, em muitas ocasiões, o equilíbrio do regime não será alcançado apenas com as contribuições dos segurados. O *munus* dessa contribuição deve recair, inicialmente, sobre a estrutura de poder autônoma a que esteja vinculado o servidor, o que decorre de sua liberdade de gestão e da segmentação das respectivas despesas de pessoal. Em um segundo momento, a obrigação deve alcançar o próprio tesouro do ente federativo, o que decorre da concepção de solidariedade.

14. A solidariedade, por sua vez, indica que o custeio do regime é de responsabilidade de todos, Poder Público e segurados. Em razão dessa característica, não é necessário que haja uma correspondência biunívoca entre os valores pagos pelo segurado e o valor do benefício a ser fruído, sendo possível que os recursos originados de um grupo de segurados sejam parcialmente direcionados para integrar o valor necessário ao pagamento dos benefícios de segurados diversos. Em verdade, alguns benefícios podem jamais vir a ser pagos a certos segurados, isto pela singela razão de não preencherem os requisitos exigidos. A solidariedade também exige que o Poder Público concorra para a preservação do equilíbrio do regime, imediatamente por meio da estrutura de poder a que esteja vinculado o segurado, mediamente pelo tesouro do respectivo ente federativo.

15. Diante dessa perspectiva, o caráter contributivo e solidário do regime próprio de previdência social deve ser estruturado de modo a observar critérios que preservem o seu equilíbrio financeiro e atuarial. O primeiro equilíbrio a ser buscado, o financeiro, está associado ao fluxo de receitas e despesas, devendo ser evitado que as últimas superem as primeiras. Caso isto ocorra, o reequilíbrio deve ser buscado com o aumento das receitas, sob a forma de aportes financeiros do mantenedor ou com a majoração do valor da contribuição, ou com a redução de despesas, o que somente se mostra possível em relação aos benefícios futuros, já que aqueles já concedidos são alcançados pela garantia do direito adquirido.

II.II. DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA

16. O equilíbrio atuarial pressupõe que o fluxo de receitas seja devidamente dimensionado, considerando os benefícios a serem concedidos aos segurados assim que preenchidos os requisitos exigidos. Trata-se de cálculo complexo, que exige a consideração de inúmeras variáveis, como o fluir do tempo, a idade dos segurados, o valor do benefício, o tempo de percepção e a possibilidade de ser, ou não, transmitido.

17. A respeito da complexidade dos cálculos atuariais, Yuval Noah Harari (2020: 266-268)³ lembra a iniciativa pioneira de dois clérigos presbiterianos na Escócia, Alexander Webster e Robert Wallace, que decidiram criar um fundo de seguro de

³ Yuri Noah Harari. Uma breve história da humanidade. Sapiens. Trad. de Janaína Marcoantonio. 51ª ed. Porto Alegre: L&PM Editores, 2020.

vida em 1744, de modo que viúvas e órfãos de clérigos falecidos pudessem receber uma pensão. Na visão dos idealizadores do fundo, cada pastor deveria contribuir com uma pequena parte de sua renda, de modo que os dividendos decorrentes desses recursos pudessem custear as futuras pensões. A grande questão era saber qual deveria ser o valor dessa contribuição, o que exigia a previsão de quantos pastores morriam a cada ano, quantas viúvas e órfãos deixariam e qual seria a expectativa de vida dos beneficiários das pensões, além, obviamente, de definir o valor a ser pago. A incumbência de realizar o cálculo foi atribuída a Colin Maclaurin (1698-1746), professor de matemática da Universidade de Edimburgo. Para tanto, utilizou a Lei dos Números, de Jacob Bernoulli, que desenvolveu o princípio de que, apesar da dificuldade de prever um acontecimento em particular, a exemplo da morte de uma pessoa, seria possível prever com acentuada precisão o resultado médio de diversos acontecimentos similares. Com isso, embora não fosse possível saber que pastores iriam morrer no ano seguinte e nos anos subsequentes, seria possível identificar quantos pastores, com elevada probabilidade de acerto, iriam morrer. Para a realização desse objetivo, seria suficiente a análise de dados preexistentes.

18. Na construção do cálculo, foram utilizadas tábuas atuariais publicadas por Edmond Halley cinquenta anos antes, que analisara 1.238 registros de nascimento e 1.174 registros de óbito na cidade alemã de Breslávia, o que lhe permitiu constatar que uma pessoa de 20 anos de idade tinha uma chance em 100 de morrer em certo ano, enquanto uma pessoa de 50 anos tinha uma chance em 39. A partir desse número, concluiu-se que, em média, haveria 930 pastores vivendo nos anos seguintes; uma média de 27 pastores morreria por ano, dos quais 18 deixariam viúvas; 5 dos que não deixassem viúvas deixariam filhos; e 2 dos que deixariam viúvas também deixariam filhos de casamentos anteriores, que ainda não tinham completado 16 anos de idade. Ato contínuo, foi calculado o tempo em que a viúva viveria ou se casaria novamente, bem como o momento em que os órfãos alcançariam a maioridade, o que acarretaria a cessação da pensão. Com isso, concluíram que uma contribuição anual de 2 libras, 12 xelins e 2 pence por ano permitiria que a viúva do pastor recebesse ao menos a importância de 10 libras por ano, considerada bem elevada à época. Caso o pastor decidisse contribuir com 6 libras, 11 xelins e 3 pence por ano, a sua viúva receberia o total anual de 25 libras.

19. Nos cálculos de Colin Maclaurin, em 1765, o Fundo de Pensão para as Viúvas e os Filhos dos Pastores da Igreja da Escócia teria um capital total de 58.348 libras. A precisão dos cálculos foi impressionante, já que Maclaurin errou por uma única libra. Atualmente, o Fundo é conhecido como Scottish Widows, com ativos na ordem de mais de 100 bilhões de libras, sendo um dos maiores do mundo na área de seguros e pensões.

20. Nesse contexto, impõe-se a conclusão de que o equilíbrio financeiro e atuarial constitui princípio estruturante dos regimes próprios de previdência social (RPPS), diretamente vinculado à sustentabilidade do sistema e à observância do pacto intergeracional que o fundamenta. Tal equilíbrio, previsto no art. 40 da Constituição

da República, impõe aos entes federativos o dever de assegurar que as receitas provenientes das contribuições e demais fontes de custeio sejam suficientes para a cobertura das despesas com o pagamento dos benefícios previdenciários, garantindo-se, assim, a perenidade e a solvência do regime.

21. A exigência constitucional de equilíbrio não se restringe a uma perspectiva contábil de equivalência entre receitas e despesas em determinado exercício financeiro, mas abrange a dimensão atuarial, que projeta, em longo prazo, a capacidade de o sistema honrar seus compromissos futuros. Desse modo, o equilíbrio atuarial demanda avaliações periódicas, ajustes de alíquotas, revisão de benefícios e gestão eficiente dos fundos previdenciários, em consonância com as normas gerais estabelecidas pela União.

22. Diante disso, verifica-se que o equilíbrio financeiro e atuarial não se resume a um requisito técnico ou formal, mas a condição essencial para a legitimidade, regularidade e continuidade do regime próprio. Sua observância assegura o cumprimento dos deveres constitucionais de responsabilidade fiscal, transparência e boa governança, garantindo que o RPPS cumpra sua função primordial: proteger o servidor público e assegurar a estabilidade financeira do ente federativo no longo prazo.

23. Como o equilíbrio atuarial pressupõe a previsibilidade dos beneficiários em potencial e que sejam conhecidos os benefícios que fruirão, é alcançada a natural inferência lógica de que as receitas do RPPS não podem ser direcionadas ao custeio de verbas estatutárias, decorrentes de uma relação jurídica preexistente à passagem para a inatividade ou ao surgimento da pensão por morte. Assim ocorre porque essas verbas, por serem desconhecidas na estruturação do RPPS, não foram consideradas nos cálculos atuariais.

II.III. DA DISSOLUÇÃO DO VÍNCULO FUNCIONAL ENQUANTO CONSECTÁRIO DA APOSENTADORIA

24. A aposentadoria, enquanto instituto jurídico-constitucional, produz como consectário imediato a extinção do vínculo estatutário ativo do servidor, operando a vacância do cargo anteriormente ocupado e a transmutação da relação jurídica de trabalho em relação previdenciária. Esse efeito não se limita a uma mera alteração de denominação; traduz-se em mudança substancial da natureza jurídica dos pagamentos percebidos pelo inativo, que deixam de constituir remuneração pelo exercício de atividade pública para revestirem-se da natureza de proventos de aposentadoria, regidos pelas regras do regime próprio de previdência social do respectivo ente federativo, quando existente.

25. O fundamento constitucional dessa substituição encontra-se no art. 40 da Constituição Federal, que disciplina o RPPS e estabelece o universo normativo aplicável à concessão, cálculo e custeio das aposentadorias e pensões do servidor público. Assim, a concessão do benefício previdenciário constitui ato administrativo que formaliza a inativação, determina a extinção do liame funcional e impõe ao RPPS

a obrigação de provimento dos proventos, observadas as normas legais, os critérios atuariais e as limitações constitucionais pertinentes, conforme delineados nos tópicos iniciais da presente manifestação.

26. A remuneração corresponde à relação de trabalho estatutária ativa, ao passo que o provento previdenciário se insere no âmbito da relação previdenciária passiva, que tem início com a concessão da aposentadoria, cuja consequência é a ruptura do vínculo funcional originário. Tal distinção é essencial, sobretudo após a Emenda Constitucional nº 103/2019, que, ao introduzir o § 14 no art. 37 da Constituição da República, dispôs expressamente que a aposentadoria com proventos do regime próprio implica a extinção do vínculo que gerou o benefício, consolidando, em nível constitucional, a separação entre as naturezas remuneratória e previdenciária.

27. Diante dessa perspectiva, o primeiro aspecto a ser considerado na análise do §14 do art. 37, acrescido pela Emenda Constitucional nº 103/2019, é direcionado ao alcance dos conceitos de cargo, emprego ou função pública. Afinal, dizem respeito ao vínculo funcional mantido como Poder Público, o qual, nos termos desse preceito, será desfeito quando o tempo de contribuição que lhe é correlato tiver sido considerado para a concessão de aposentadoria. Nas definições oferecidas por Di Pietro (2018: 684-686),⁴ cargo é a unidade de atribuições, criada por lei, com denominação e remuneração próprias, ocupada por servidor estatutário; emprego é a unidade de atribuições, criada por lei, com denominação e remuneração próprias, ocupada por servidor celetista; função é o conjunto de atribuições exercidas por servidores contratados temporariamente, com base no art. 37, IX, da CRFB/1988, ou por servidores em função de chefia, direção, assessoramento ou outro tipo de atividade para a qual o legislador não tenha criado o respectivo cargo (normalmente, funções de confiança ou cargos em comissão previstos no art. 37, V, da CRFB/1988). A essas definições, acrescentamos uma única reflexão: a função também pode ser vista como o cargo ou o emprego “em movimento”. Sob essa perspectiva, todo e qualquer agente público, qualquer que seja a origem e a natureza do vínculo funcional, exerceria uma função pública. A função refletiria o exercício das competências atribuídas pela ordem jurídica. Daí a razão de o §4º do art. 37 da CRFB/1988 afirmar que os atos de improbidade administrativa importarão em “perda da função pública”.

28. Fica evidente, portanto, o alcance do §14 do art. 37 da Constituição de 1988: utilizado, para fins de aposentadoria, o tempo de contribuição decorrente do vínculo mantido com a Administração Pública, direta ou indireta, tem-se o correlato rompimento do vínculo que gerou esse tempo de contribuição. Apesar da simplicidade dessa constatação, algumas vozes se levantaram para sustentar que o preceito teria alcance mais amplo, acarretando a ausência de recepção, com a correlata revogação tácita, das normas estatutárias que cominavam a pena de cassação de aposentadoria. Assim entendem com base na premissa de que, até a reforma constitucional, a passagem para a inatividade não dissolveria o vínculo funcional, sendo justamente

⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 31ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2018.

esse vínculo que possibilitava a aplicação da referida sanção. Uma vez dissolvido o vínculo, por imposição constitucional, não mais é possível a aplicação de uma sanção que o pressupõe. Esse entendimento, com a vênia possível, não nos parece correto. Ainda é importante frisar que o disposto no §14 do art. 37, por força do art. 6º da Emenda Constitucional nº 103/2019, não se aplica a aposentadorias concedidas até a entrada em vigor dessa reforma.

29. Com os olhos voltados aos efeitos da inatividade em relação ao vínculo funcional, até o advento da Emenda Constitucional nº 103/2019, a aposentadoria gerava distintos efeitos conforme a natureza do vínculo funcional mantido com a Administração Pública, vale dizer, se cargo ou emprego público.

30. Tratando-se de cargo público, a passagem para a inatividade produzia, como principal consequência, a dissolução do vínculo funcional. O inativo deixa de integrar a carreira, não mais é alcançado pelos direitos, deveres e prerrogativas concernentes ao regime jurídico e o valor que lhe é devido, transmutado de remuneração ou subsídio em provento, passa a ser da alçada de uma unidade previdenciária.

31. Carreira, de acordo com a doutrina especializada, indica o conjunto de classes, as quais congregam vários cargos, sendo organizada de modo a permitir a progressão funcional consoante os critérios previstos em lei, normalmente o mérito e a antiguidade. Os cargos que integram as classes são considerados cargos de carreira. Cargos isolados, por sua vez, são aqueles que fazem parte do quadro, mas não possibilitam a progressão funcional. Com a inatividade, o agente público deixa de integrar a carreira, já que não mais ocupa o cargo para o qual fora nomeado. Dessa maneira, será possível que outro agente venha a ingressar na carreira ou mesmo ocupar o antigo órgão do inativo. Não é por outra razão que os regimes jurídicos em geral tratam do ingresso nos cargos iniciais da carreira, dos critérios de promoção e remoção e do retorno daqueles que estavam na inatividade, indicando claramente que os agentes que se encontram nesta situação não integram a carreira. Idêntico entendimento será aplicado em relação aos agentes que se encontrem em disponibilidade, os quais, não obstante fora da carreira em razão da inatividade, podem a ela volver em caso de aproveitamento.

32. Com a passagem para a inatividade, tem-se a dissolução do vínculo funcional do agente público, que deixa de integrar a respectiva carreira. Por tal razão, o agente não mais é alcançado pelos direitos e deveres afetos aos servidores públicos em geral e não mais fruirá as prerrogativas concernentes ao cargo outrora ocupado. À guisa de ilustração, ao passarem para a inatividade, os agentes que possuíam o foro por prerrogativa de função não mais o terão (vide STF, Pleno, Tema nº 453, RE nº 549.560/CE, com repercussão geral reconhecida, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. em 22.3.2012, DJ de 30.5.2014; 1ª T., Rel. Min. Marco Aurélio, j. em 11.9.2007, DJ de 23.11.2007; e 2ª T., RE nº 295.217/RJ, Rel. Min. Néri da Silveira, j. em 8.4.2002, DJ de 26.4.2002). A respeito dos magistrados, o Supremo Tribunal Federal decidiu que a vitaliciedade é garantia inerente aos ativos, não amparando o foro por prerrogativa de função após a aposentadoria (STF, Pleno, RE nº 546.609/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. em

22.3.2012, DJ de 29.5.2014), o mesmo ocorrendo em relação àqueles que tinham porte de arma, constatação que é reforçada pela existência de diversas normas dispondo sobre o porte de arma dos inativos (v.g.: Lei Complementar nº 75/1993, art. 234 (membros do Ministério Público da União); Lei nº 7.289/1984 (policiais militares do Distrito Federal, art. 50); Lei nº 6.880/1980, art. 50 (oficial das Forças Armadas); e Decreto nº 9.847/2019, art. 30, que dispôs sobre o Estatuto do Desarmamento e sobre os requisitos para o porte de arma dos inativos que, enquanto em atividade, têm essa prerrogativa assegurada, claro indicativo de que as prerrogativas da ativa não se estendem automaticamente para a inatividade. Tal ocorre justamente em razão da cessação do vínculo.

33. O inativo, por não mais integrar o quadro de agentes que atuam em prol da Administração Pública, não está sujeito aos efeitos do princípio hierárquico. Sob o prisma do superior hierárquico, deixa de se projetar, sobre o inativo, os poderes de direção, controle e mutação de competência, neste último caso com a possibilidade de resolução de conflitos de competência, delegação e substituição primária (OTERO, 1992: 109-153).⁵ Em relação ao inativo, desaparece o dever de obediência. Deixa de existir o dever de cumprir ordens ou a possibilidade de ter os seus atos anulados ou revogados, respectivamente, por razões de ilegalidade ou conveniência. O aspecto mais sintomático da dissolução do vínculo funcional é o de que a passagem para a inatividade faz que os indivíduos simplesmente deixem de ser agentes públicos, não podendo mais, na síntese de Hartmut Maurer (2009: 532),⁶ “praticar atos administrativos (*Verwaltungsakte*) ou celebrar contratos administrativos (*Verwaltungsverträge*)”.

34. A passagem para a inatividade faz surgir o direito à percepção dos respectivos proventos, que não são integrados à folha de pagamento regular. Os proventos exigem a formalização de um novo ato jurídico, distinto da nomeação para o cargo público e correlata posse, consistente no ato de aposentação, que deve ser objeto de registro no âmbito do Tribunal de Contas competente (CRFB/1988, art. 71, III), momento em que se aperfeiçoa juridicamente e sua eficácia torna-se definitiva. Cada ente federado que possua regime próprio de previdência social contará com uma única unidade gestora, que será responsável pela realização de todos os pagamentos. O disposto no art. 40, §20, da Constituição de 1988, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 41/2003, não deixa margem a dúvidas a esse respeito ao dispor que fica vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargos efetivos, e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente estatal, ressalvada a situação dos militares das Forças Armadas.

35. Enquanto estiver na ativa, o agente público manterá uma relação jurídica de ordem funcional com o ente público ao qual está vinculado. Com a passagem para a inatividade, essa relação jurídica é dissolvida, daí decorrendo uma nova relação, desta feita com o ente gestor do regime de previdência social. De acordo

⁵ OTERO, Paulo. Conceito e fundamento da hierarquia administrativa. Coimbra: Coimbra Editora, 1992.

⁶ MAURER, Hartmut. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 17ª ed. München: C.H.Beck, 2009.

com o §14 do art. 37 da Constituição de 1988, inserido pela Emenda Constitucional nº 103/2019, essas duas relações jurídicas não podem coexistir em hipótese alguma. A possibilidade de coexistência sempre foi rechaçada em relação aos ocupantes de cargos públicos sujeitos a regime próprio de previdência social, o que decorria da forma de acesso e da visão de que a aposentadoria era o corolário de um vínculo funcional em particular, que influía diretamente na fixação e no reajuste dos respectivos proventos. O mesmo já não se verificava em relação aos empregos públicos, nos quais a relação jurídica do agente com o seu empregador era regida pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), estando vinculado, como contribuinte obrigatório, ao Regime Geral de Previdência Social, sendo os proventos fixados com base no binômio tempo e valor de contribuição, com influência, em alguns casos, dos aspectos circunstanciais da atividade desenvolvida, a exemplo da insalubridade.

36. A CLT fazia menção a essa temática em seu art. 453, com a redação dada pela Lei nº 6.204/1975, segundo o qual: *[N]o tempo de serviço do empregado, quando readmitido, serão computados os períodos, ainda que não contínuos, em que tiver trabalhado anteriormente na empresa, salvo se houver sido despedido por falta grave, recebido indenização legal ou se aposentado espontaneamente.*

37. A aposentadoria voluntária, portanto, acarretava a extinção do contrato de trabalho. Em momento posterior, a Lei nº 9.528/1997 inseriu dois parágrafos nesse preceito: de acordo com o primeiro, *“na aposentadoria espontânea de empregados das empresas públicas e sociedades de economia mista é permitida sua readmissão desde que atendidos aos requisitos constantes do art. 37, inc. XVI, da Constituição, e condicionada à prestação de concurso público”*; o parágrafo segundo, por sua vez, dispunha que *“o ato de concessão de benefício de aposentadoria a empregado que não tiver completado 35 (trinta e cinco) anos de serviço, se homem, ou trinta, se mulher, importa em extinção do vínculo empregatício”*.

38. Instado a se pronunciar sobre a compatibilidade do §1º do art. 453 da CLT com a ordem constitucional, o Supremo Tribunal Federal inclinou-se pela negativa, *“quer porque permite, como regra, a acumulação de proventos e vencimentos, vedada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, quer porque se funda na ideia de que a aposentadoria espontânea rompe o vínculo empregatício”* (Pleno, ADI nº 1.770/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. em 11.10.2006, DJ de 1º.12.2006). Ao ver do Tribunal, por serem duas relações jurídicas distintas, mantidas, respectivamente, com o empregador e o Regime Geral de Previdência Social, o surgimento desta não importava na extinção daquela.

39. Vale ressaltar que o §2º do art. 18 da Lei nº 8.213/1990, em sua redação original, dispunha: *[O] aposentado pelo Regime Geral de Previdência Social que permanecer em atividade sujeita a este regime, ou a ela retornar, somente tem direito à reabilitação profissional, ao auxílio-acidente e aos pecúlios, não fazendo jus a outras prestações, salvo as decorrentes de sua condição de aposentado, observado o disposto no art. 122 desta lei.*

40. Como se percebe, era expressamente prevista a possibilidade de o aposentado continuar em atividade, constatação que permanece a mesma com a redação atual, atribuída pela Lei nº 9.528/1997, segundo a qual: *[O] aposentado*

pelo Regime Geral de Previdência Social – RGPS que permanecer em atividade sujeita a este Regime, ou a ele retornar, não fará jus a prestação alguma da Previdência Social em decorrência do exercício dessa atividade, exceto ao salário-família e à reabilitação profissional, quando empregado.

41. Com o advento da Emenda Constitucional nº 103/2019, esse preceito não mais será aplicado aos empregados públicos.

42. Com vistas ao exaurimento da matéria, passa-se à análise da sanção administrativa de cassação de aposentadoria, instituto que consubstancia medida extrema aplicada ao servidor inativo em decorrência de infrações disciplinares praticadas quando ainda no exercício do cargo público. Nesse ponto, é preciso distinguir os efeitos das medidas de demissão e de cassação da aposentadoria. A primeira apresenta contornos imediatamente funcionais e mediatamente patrimoniais, já que dissolve a relação jurídica mantida com o Poder Público e, em consequência, priva o agente público da percepção da contraprestação pecuniária devida pela atividade desempenhada. A segunda, por sua vez, é essencialmente patrimonial, impedindo que o indivíduo continue a receber um benefício financeiro decorrente de atividades, públicas ou privadas, que desempenhou durante a sua vida laborativa. Este último aspecto torna-se particularmente perceptível ao observarmos que o regime previdenciário, na atualidade, possui natureza contributiva, de modo que o indivíduo, durante toda a sua vida funcional, forma um vínculo de natureza previdenciária, com o ente definido em lei, habilitando-o a gozar de certos benefícios tão logo preencha os requisitos exigidos.

43. Nesse aspecto, a exemplo da demissão, a aposentadoria também acarreta a cessação do vínculo funcional, de modo que o indivíduo continue a receber uma contraprestação pecuniária sem realizar qualquer atividade de cunho laborativo. Há, portanto, uma ruptura do vínculo funcional originário. A situação jurídica do agente, doravante, será regida por outro vínculo, este de natureza previdenciária, mantido com o mesmo ente federado (v.g.: servidor federal aposentado recebe benefício previdenciário dos cofres da União) ou com ente federado diverso (v.g.: servidor municipal pode vir a receber o seu benefício previdenciário do Instituto Nacional de Seguridade Social, autarquia federal). É evidente, portanto, que a remuneração regular está associada ao exercício da função pública e o benefício previdenciário, ao cumprimento dos requisitos estabelecidos em lei, com especial ênfase ao imperativo recolhimento da contribuição previdenciária. Esse recolhimento, vale observar, também pode estar associado ao exercício de uma atividade privada ou de atividade pública pretérita e diversa, cujo lapso de exercício pode ser computado para fins de gozo do benefício previdenciário a ser atribuído ao agente público ao passar para a inatividade.

44. Nesse momento, já é possível constatar, com relativa clareza, que a situação jurídica do agente inativo não é mera continuação da situação por ele ostentada quando em atividade. É factível que demissão e cassação da aposentadoria são sanções ontologicamente diversas e que produzem efeitos distintos na esfera jurídica do indivíduo. Não podem, portanto, ser vistas como verso e reverso da mesma moeda.

Na medida em que consubstanciam sanções distintas, somente poderão ser aplicadas quando previstas em lei (v.g.: a Lei nº 8.112/1990, que veicula o Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União, comina, nos incs. III e IV do art. 127, as sanções de “demissão” e “cassação de aposentadoria ou disponibilidade”). A ausência de cominação da sanção de cassação de aposentadoria não permitiria fosse considerada implícita na sanção de demissão. O Supremo Tribunal Federal há muito tem a sua jurisprudência firmada no sentido de que a pena de cassação da aposentadoria era constitucional, não violando o ato jurídico perfeito (Pleno, MS nº 22.728-1, Rel. Min. Moreira Alves, j. em 22.4.1998, DJU de 13.11.1998; Pleno, MS nº 21.948, Rel. Min. Néri da Silveira, j. em 29.9.1994, DJ de 7.12.1995; 2ª Turma, RMS nº 24.557/DF, Rel. Min. Carlos Velloso, j. em 2.9.2003, DJ de 26.9.2003; Pleno, MS-AgR nº 23.219-9/RS, Rel. Min. Eros Grau, j. em 30.6.2005, DJ de 19.8.2005). Mesmo após as sucessivas reformas constitucionais afetas ao sistema previdenciário, o Tribunal reiterou esse entendimento, reconhecendo a constitucionalidade dos arts. 127, IV e 134 da Lei nº 8.112/1990 (Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União):

“1. As Emendas Constitucionais 3/1993, 20/1998 e 41/2003 estabeleceram o caráter contributivo e o princípio da solidariedade para o financiamento do regime próprio de previdência dos servidores públicos. Sistemática que demanda atuação colaborativa entre o respectivo ente público, os servidores ativos, os servidores inativos e os pensionistas. 2. A contribuição previdenciária paga pelo servidor público não é um direito representativo de uma relação sinalagmática entre a contribuição e eventual benefício previdenciário futuro. 3. A aplicação da penalidade de cassação de aposentadoria ou disponibilidade é compatível com o caráter contributivo e solidário do regime próprio de previdência dos servidores públicos. Precedentes. 4. A perda do cargo público foi prevista no texto constitucional como uma sanção que integra o poder disciplinar da Administração. É medida extrema aplicável ao servidor que apresentar conduta contrária aos princípios básicos e deveres funcionais que fundamentam a atuação da Administração Pública. 5. A impossibilidade de aplicação de sanção administrativa a servidor aposentado, a quem a penalidade de cassação de aposentadoria se mostra como única sanção à disposição da Administração, resultaria em tratamento diverso entre servidores ativos e inativos, para o sancionamento dos mesmos ilícitos, em prejuízo do princípio isonômico e da moralidade administrativa, e representaria indevida restrição ao poder disciplinar da Administração em relação a servidores aposentados que cometeram faltas graves enquanto em atividade, favorecendo a impunidade. 6. Arguição conhecida e julgada improcedente” (Pleno, ADPF nº 418/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. em 15.4.2020, DJe de 30.4.2020).

45. Sendo assim, a cassação da aposentadoria não é o símile da demissão. O símile da demissão, em verdade, é a aposentadoria, já que ambas produzem o efeito de dissolver o vínculo funcional. René Chapus (2001, t. 2: 228-231),⁷ ao tratar do “fim da carreira dos funcionários públicos”, distinguiu o “modo normal”, que decorre do atingimento da idade máxima, dos “outros modos”, que podem ser de iniciativa da Administração, nas hipóteses legais, a exemplo da demissão, ou do funcionário, neste último caso com o requerimento de aposentadoria ou de dispensa.

46. A sanção de cassação de aposentadoria tanto pode resultar da incidência do direito administrativo sancionador, sendo aplicada, portanto, por uma autoridade administrativa, como decorrer de um processo judicial, como emanção do direito sancionador judicial cível *lato sensu*, a exemplo do que se verifica em relação ao membro do Ministério Público (Lei nº 8.625/1993, art. 38, §2º). Em ambos os casos, a causa de pedir está associada a um ilícito praticado durante o exercício funcional, mas em nenhuma delas o poder sancionador é legitimado pelo vínculo funcional. Essa constatação, certamente óbvia quando a sanção é aplicada por um órgão jurisdicional, também se situa no mesmo patamar da obviedade quando aplicada por autoridade administrativa. Assim ocorre porque a aplicação do direito administrativo sancionador não está condicionada à existência de vínculos dessa natureza, o que é facilmente perceptível no nosso cotidiano, em que a Administração Pública aplica sanções pela infração às mais variadas normas, a exemplo daquelas afetas ao trânsito e às posturas municipais.

47. Ao introduzir um §14 no art. 37 da Constituição de 1988, a Emenda Constitucional nº 103/2019 não produziu feito outro senão o de obstar a continuidade do vínculo funcional do ocupante de cargo, emprego ou função pública que tenha se aposentado com a utilização do tempo de contribuição correspondente a esse vínculo. Com isso, foi superado o entendimento de que a aposentadoria, embora extinguisse o vínculo funcional dos ocupantes de cargo público, não tinha o condão de extinguir a relação de trabalho, o que permitia a manutenção do emprego público. Em consequência, não há qualquer óbice à aplicação da sanção de cassação de aposentadoria caso estejam presentes os seus pressupostos justificadores.

48. Sob a ótica constitucional e administrativa, a aposentadoria configura a extinção do liame funcional, operando a transição para uma relação previdenciária autônoma, regida pelas normas constitucionais e legais aplicáveis. A partir desse marco, a execução das obrigações decorrentes da inatividade, notadamente o pagamento dos proventos, passa a ser de responsabilidade do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) do ente federativo competente, sujeita aos parâmetros atuariais e financeiros que asseguram tanto a proteção do direito do servidor inativo quanto a sustentabilidade do regime previdenciário. Acresça-se que a cessação do vínculo funcional, por óbvias razões, não tem o condão de extinguir os direitos pecuniários constituídos sob a sua égide, que permanecem regidos pelas respectivas normas

⁷ CHAPUS, René. *Droit administratif général*, tome 2. 15ª ed. Paris: Montchrestien, 2001.

jurídicas, permanecendo exigíveis da instituição de origem ou, em última *ratio*, do Tesouro do respectivo ente federativo.

49. É no mínimo inusitado sustentar que direitos estatutários decorrentes da relação jurídica mantida com o Ministério Público, extinta com a inatividade, seriam transpostos para a relação jurídica subsequente, que surge com a inatividade e é mantida com o órgão ou a entidade gestora do respectivo regime próprio de previdência social. Para afastar o absurdo da tese, seria necessária norma expressa dispondo sobre a assunção de dívida,⁸ do Ministério Público, para com o aposentado ou pensionista, pelo referido órgão ou entidade, o que sabidamente não existe. Acresça-se que, caso existisse, norma dessa natureza deveria ter natureza constitucional, pois excepcionaria a limitação dos benefícios previdenciários e a exigência de equilíbrio atuarial, que têm natureza constitucional.

II.IV. REGIME JURÍDICO DAS VERBAS REMUNERATÓRIAS E INDENIZATÓRIAS: RESPONSABILIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PELO PAGAMENTO

50. A delimitação das verbas de natureza remuneratória e indenizatória, bem como a identificação dos fundamentos normativos que lhes conferem validade e eficácia, exigem a leitura integrada da Constituição da República, da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, bem como das leis complementares estaduais, editadas no exercício da competência legislativa suplementar dos entes federados. Nesse contexto, a distinção entre verbas remuneratórias, de caráter permanente e retributivo, e verbas indenizatórias, de caráter transitório e compensatório, assume papel fundamental na correta aplicação da sistemática vigente.

51. Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 19/1998, o art. 128, § 5º, I, c, da Constituição da República, passou a assegurar aos membros do Ministério Público a “irredutibilidade de subsídio, fixado na forma do art. 39, § 4º, e ressalvado o disposto nos arts. 37, X e XI, 150, II, 153, III, 153, § 2º, I”. A remissão ao art. 39, § 4º, da Constituição indicava que esses agentes seriam remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória. A *ratio* do preceito era a de estabelecer um valor único que atuaria como contraprestação estipendial e limite remuneratório, não podendo ser ultrapassado com o acréscimo de quaisquer vantagens pessoais. Por refletir uma contraprestação pecuniária em parcela única, acarretaria a eliminação de qualquer referência às distintas parcelas que integravam o conceito mais amplo de remuneração (vencimento base, verba de representação, adicional por tempo de serviço etc.).

52. Além dos subsídios, os membros do Ministério Público podem receber parcelas de natureza indenizatória, que, por sua vez, não se sujeitam ao teto remuneratório, a exemplo da ajuda de custo, para despesas de transporte e mudança;

⁸ Para maior desenvolvimento, vide o trabalho seminal de Luiz Roldão de Freitas Gomes. Da assunção de dívida e sua estrutura negocial. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1982.

do auxílio-moradia, nas sedes de órgãos de execução onde não houver residência oficial condigna para o membro do Ministério Público; diárias; férias indenizadas; indenização de licenças não gozadas; auxílio-funeral etc.

53. Nesse ponto, é necessário estabelecer o necessário liame lógico entre as obrigações decorrentes do regime próprio de previdência social e aquelas inerentes ao regime jurídico-funcional dos membros do Ministério Público. Com efeito, enquanto o pagamento dos proventos de aposentadoria constitui encargo do órgão ou da entidade gestora do (RPPS) do respectivo ente federativo, em razão de sua natureza previdenciária, as parcelas afetas ao subsídio e às indenizações decorrentes do exercício da atividade funcional, constituem responsabilidade direta do Ministério Público, como consectário do vínculo funcional e da autonomia administrativa e financeira da Instituição, expressamente assegurada pelos arts. 127, §2º, e 168 da Constituição da República.

54. Para fazer face aos encargos financeiros que recaem sobre a Instituição, o Ministério Público deve elaborar a sua proposta orçamentária anual, de acordo com os limites estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias, bem como de executar diretamente suas dotações orçamentárias, sem submissão a contingenciamentos ou ingerências indevidas, ressalvadas apenas as situações expressamente previstas na ordem jurídica, com destaque para a sistemática instituída pela Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

55. Diversamente ao que se verifica em relação ao Poder Judiciário, a Constituição da República não utilizou a expressão *autonomia financeira* ao dispor sobre as garantias do Ministério Público. Apesar disso, essa autonomia é incontroversa⁹. Com efeito, de acordo com o art. 99 da Constituição, “ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira”, acrescentando, em seu § 1º, que “os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias”. O art. 127, § 3º, estende igual prerrogativa ao Ministério Público, dispondo que a Instituição “elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias”.

56. Como se constata, tanto o Ministério Público como o Poder Judiciário estão sujeitos a um único balizamento na elaboração de suas propostas orçamentárias: a lei de diretrizes orçamentárias. Assim, a referência à autonomia financeira era de todo desnecessária, já que ínsita e inseparável do sistema. Discorrendo sobre o tema, afirma Fábio Konder Comparato¹⁰ ser dispensável a referência à expressão “autonomia financeira, empregada em relação ao Poder Judiciário (art. 99), porque a ideia já está contida, por inteiro, na norma do art. 127, § 3º. O Judiciário, tal como o Ministério Público, não conta com recursos financeiros próprios. Mas, na elaboração da proposta orçamentária global, ambos esses órgãos têm iniciativa exclusiva de delimitar os recursos necessários a atender às próprias despesas”.

⁹ Neste sentido: MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 1999, p. 465.

¹⁰ Direito Público: estudos e pareceres. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 70.

57. A autonomia financeira, administrativa e funcional do Ministério Público dos Estados foi objeto de previsão específica nos arts. 3º e 4º da Lei n. 8.625/1993. O parágrafo único do art. 3º dispõe que “as decisões do Ministério Público fundadas em sua autonomia funcional, administrativa e financeira, obedecidas as formalidades legais, têm eficácia plena e executoriedade imediata, ressalvada a competência constitucional do Poder Judiciário e do Tribunal de Contas”. Esse preceito não deixa margem a dúvidas quanto à completa autonomia do Ministério Público em relação aos demais poderes, em especial ao Executivo. Atuando *secundum legem*, será o Ministério Público o senhor de seus próprios atos, que não estão sujeitos à autorização ou ao referendo de qualquer outro órgão.

58. Na lição de Hugo Nigro Mazzilli¹¹, *“autonomia financeira é a capacidade de elaboração da proposta orçamentária e de gestão e aplicação dos recursos destinados a prover as atividades e serviços do órgão titular da dotação. Essa autonomia pressupõe a existência de dotações que possam ser livremente administradas, aplicadas e remanejadas pela unidade orçamentária a que foram destinadas. Tal autonomia é inerente aos órgãos funcionalmente independentes, como são o Ministério Público e os Tribunais de Contas, os quais não poderiam realizar plenamente as suas funções se ficassem na dependência financeira de outro órgão controlador de suas dotações”*. Prossegue afirmando que *“ora, dotação orçamentária todas as unidades de despesas têm. O Ministério Público, entretanto, mais do que isso, por força da atual Constituição, elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias (CF, art. 127, § 3º), recebendo, em duodécimos, os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, inclusive créditos suplementares e especiais (CF, art. 168)”*.

59. A autonomia que sucede a promulgação da lei nada mais é que a projeção da autonomia que se manifesta por ocasião do processo legislativo. De acordo com o art. 4º da Lei n. 8.625/1993, *“o Ministério Público elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias, encaminhando-a diretamente ao Governador do Estado, que a submeterá ao Poder Legislativo”*. Os parágrafos do preceito, por sua vez, dispõem que *“os recursos correspondentes às suas dotações orçamentárias próprias e globais, compreendidos os créditos suplementares e especiais, ser-lhe-ão entregues até o dia vinte de cada mês, sem vinculação a qualquer tipo de despesa”* (§ 1º) e que *“a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Ministério Público, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de dotações e recursos próprios e renúncia de receitas, será exercida pelo Poder Legislativo, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno estabelecido na Lei Orgânica”* (§ 2º).

60. Aprovada a lei orçamentária, resta assegurada ao Ministério Público a garantia de perceber, em forma de duodécimos, as dotações que lhe são próprias. Neste sentido, é expresso o *caput* do art. 168 da Constituição da República, com a redação

¹¹ O Ministério Público na Constituição de 1988. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 61, e Regime Jurídico do Ministério Público. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 198-205.

dada pela Emenda Constitucional n. 45/2004, *verbis*: “Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º”.

61. O art. 168 da Constituição da República é dotado de eficácia plena e aplicabilidade imediata, sendo obrigação do Poder Executivo, que exerce a função de receptor das receitas estatais, efetuar tal repasse aos demais. O repasse das dotações orçamentárias deve ser impreterivelmente realizado no prazo estipulado no texto constitucional, o que evitará seja embaraçada ou mesmo desarticulada a atividade dos demais Poderes e do Ministério Público. Com isso, buscou o Constituinte contornar os incontáveis meandros burocráticos que em muito dificultavam as atividades dos demais Poderes e do Ministério Público, o que foi obtido retirando-se do Executivo a possibilidade de manejar as dotações orçamentárias em conformidade com as suas conveniências.

62. A respeito da matéria, o Supremo Tribunal Federal proferiu decisão do seguinte teor: “*Ação direta de inconstitucionalidade. Medida cautelar. Dotações orçamentárias destinadas ao Legislativo, Judiciário e Ministério Público. Dispositivo de medida provisória que parece pretender contornar o art. 168 da Carta da República, visto que afasta o prazo de entrega das dotações orçamentárias ao Legislativo, Judiciário e Ministério Público. Medida cautelar deferida*”¹². Na ocasião, restou assentado que “*fixando o art. 168 da Constituição Federal, como data fatal o dia 20 de cada mês para a entrega dos recursos correspondentes às suas dotações orçamentárias, cabe aos órgãos dos Poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público, e somente a eles, administrarem-nos, realizando o pagamento dos vencimentos de seus servidores, dentre outras despesas, na conformidade de sua conveniência e observada a incidência da legislação aplicável, sem qualquer interferência do Poder Executivo*”.

63. As dotações orçamentárias do Ministério Público e dos demais Poderes resultam de proposta orçamentária por eles elaborada e somente eles, por seus respectivos Chefes, podem movimentá-las, o que é consequência direta de sua autonomia financeira. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a presença de “*grave lesão à ordem pública e administrativa e às finanças estaduais, imputável a decisão liminar, em mandado de segurança, por meio do qual se atribuiu a disponibilidade das dotações orçamentárias do Ministério Público, por outrem, que não a legítima ocupante do cargo de Procurador-Geral de Justiça de Tocantins*”¹³.

64. A conclusão anterior, aliás, deriva da própria regra constitucional de repasse dos duodécimos, pois, caso fosse permitido ao Executivo remanejar a dotação consignada em favor de estruturas independentes, não mais haveria que se falar na forma de repasse consagrada no art. 168 da Constituição, pois a dotação originária seria paulatinamente

¹² STF, Pleno, ADI-MC n. 37/DF, rel. Min. Francisco Rezek, j. em 12/04/1989, DJU de 23/06/1989.

¹³ STF, Pleno, AGRSS n. 612/TO, rel. Min. Octávio Gallotti, j. em 09/03/1994, DJU de 20/05/1994.

reduzida, o que, ao ser dividida em doze partes, importaria na transferência de montante inferior àquele que resultaria da operação realizada com a dotação integral, culminando em nítida afronta ao texto constitucional. Como as dotações orçamentárias são imprescindíveis à própria existência do Ministério Público e dos demais Poderes, evitando que sejam inferiorizados ou mesmo absorvidos pelo Poder Executivo, a conduta do governante que venha a remanejar indevidamente as dotações orçamentárias de tais entes poderá configurar o crime de responsabilidade previsto no art. 85, VI, da Constituição (“São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: (...) VI – a lei orçamentária”) e no art. 10, 2, da Lei n. 1.079/1950 (“São crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária: (...) 2) exceder ou transportar, sem autorização legal, as verbas do orçamento”), preceito este extensivo aos Governadores dos Estados e do Distrito Federal por força do art. 74 da Lei n. 1.079/50 (“Constituem crimes de responsabilidade dos governadores dos Estados ou dos seus secretários, quando por eles praticados, os atos definidos como crime nesta Lei”).

65. Consoante o art. 127, § 6º, da Constituição da República, com a redação dada pela Emenda Constitucional n. 45/2004, “durante a execução orçamentária do exercício, não poderá haver a realização de despesas ou a assunção de obrigações que extrapolem os limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, exceto se previamente autorizadas, mediante a abertura de créditos suplementares ou especiais”. Trata-se de preceito salutar que concretiza uma exigência moral subjacente a toda e qualquer atividade de execução orçamentária: a necessária manutenção de uma relação de equilíbrio entre débito e crédito.

66. A responsabilidade pelo pagamento de débitos estatutários de natureza remuneratória e indenizatória, constituídos sob a égide da relação jurídica funcional, em momento anterior à passagem para a inatividade, decorre da própria autonomia administrativa e financeira conferida ao Ministério Público. Essa autonomia atribui à Instituição a competência para assumir obrigações, observados os balizamentos da ordem jurídica, e para prever, em sua proposta orçamentária anual, as dotações necessárias ao custeio das despesas decorrentes das obrigações de caráter remuneratório e indenizatório relativas aos seus membros e servidores em exercício, assegurando, assim, a regularidade do dispêndio com pessoal ativo. A passagem para a inatividade não acarreta o desaparecimento de direitos decorrentes do vínculo funcional e muito menos faz surgir uma pretensa assunção do respectivo débito pelo órgão ou entidade gestora do regime próprio de previdência social.

67. O reconhecimento de direitos estatutários, pela Administração Superior do Ministério Público, em momento posterior à passagem do membro para a inatividade, observado o prazo prescricional, pode ocorrer em exercício financeiro diverso, o que acarretará o seu enquadramento como despesa de exercícios anteriores (DEA), espécie de despesa corrente. A DEA é prevista no art. 37 da Lei nº 4.320/1964 e no Decreto nº 62.115/1968. A partir do reconhecimento da dívida, deve ser observado o iter de execução orçamentária, com a respectiva identificação no elemento próprio

- 92 - Despesas de Exercícios Anteriores.

68. A DEA, por força do art. 19, §1º, IV, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), não será computada no limite da despesa total com pessoal quando disser respeito a período anterior ao da apuração a que se refere o §2º do art. 18 do mesmo diploma normativo, qual seja, o mês em referência e os 11 (onze) imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência, independentemente de empenho.

III

69. Em resposta às indagações da consulta, conclui-se que:

I - o pagamento dos valores decorrentes do regime jurídico afeto aos membros do Ministério Público, correlatos ao período de exercício da atividade funcional, continuam sendo de responsabilidade da Instituição após a passagem para a inatividade ou o falecimento do membro, não sendo transferidas para o órgão ou a entidade gestora do regime próprio de previdência social; e

II - o pagamento desses débitos, caso realizado no plano administrativo, deve utilizar as dotações orçamentárias próprias do Ministério Público, quer previstas na lei orçamentária anual, quer em créditos adicionais.

70. É o parecer, s.m.j.

Rio de Janeiro, 6 de novembro de 2025.

EMERSON GARCIA

Consultor Jurídico da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP). Doutor e Mestre em Ciências Jurídico-Políticas pela Universidade de Lisboa. Especialista em *Education Law and Policy* pela *European Association for Education Law and Policy* (Antuérpia – Bélgica) e em Ciências Políticas e Internacionais pela Universidade de Lisboa. Professor convidado de diversas instituições de ensino. Membro do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Consultor Jurídico da Procuradoria-Geral de Justiça e Diretor da Revista de Direito. Membro Honorário do Instituto dos Advogados Brasileiros