

GRUPO II – CLASSE III – Plenário

TC 000.776/2012-2

Natureza(s): Consulta

Órgão/Entidade: Câmara dos Deputados (vinculador)

Representação legal: não há

SUMÁRIO: CONSULTA. CÂMARA DOS DEPUTADOS. INCIDÊNCIA DO TETO REMUNERATÓRIO PREVISTO NO INCISO XI DO ARTIGO 37 DA CF/1988 EM RELAÇÃO À PERCEPÇÃO CUMULATIVA DE VENCIMENTOS E/OU PROVENTOS DECORRENTES DE DOIS CARGOS PÚBLICOS, AINDA QUE ENVOLVIDAS ESFERAS DE GOVERNO OU PODERES DISTINTOS. PRECEDENTE DA CORTE SOBRE A MATÉRIA. ACÓRDÃO Nº 1.994/2015-PLENÁRIO. CONHECIMENTO. RESPOSTA AO CONSULENTE. ARQUIVAMENTO.

## RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Presidente da Câmara dos Deputados, assim relatada pelo auditor que instruiu originariamente o feito:

### “INTRODUÇÃO

1. *Cuida o presente processo de consulta formulada pelo Exmo. Sr. Presidente da Câmara dos Deputados a respeito de “dívidas suscitadas na correta aplicação do artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal, que trata do teto remuneratório” (peça 1).*
2. *Segundo a autoridade consulente, apesar das deliberações deste Tribunal, “ainda pairam dívidas, fruto da alta complexidade e diversidade da matéria, quanto aos critérios e parâmetros de aplicação do referido dispositivo constitucional, especificamente nos casos de recebimento de mais de um rendimento proveniente da **mesma esfera e poder, mas de órgãos diferentes**; e, ainda, sobre as **medidas preliminares** que foram determinadas pelo TCU, nos casos de recebimento por esfera de governo, poder e fontes distintos, enquanto não regulamentada a matéria – Acórdão n. 564/2010-Plenário” (grifado no original).*
3. *Por tais razões, apresenta os seguintes questionamentos (grifos no original):*
  - a) *Em face do inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal, deve ser feita a soma da remuneração, subsídio, proventos ou outra espécie remuneratória (excluída a pensão), para fins de cotejo com o teto remuneratório e consequente corte da parcela excedente, nos casos em que tais valores sejam provenientes de **órgãos distintos**, mas do mesmo Poder e da mesma esfera de governo, e mesmo enquanto não editadas normas legais e regulamentares ou normatização infraconstitucional suplementar?*
  - b) *A expressão ‘fontes’, constante da ementa do Acórdão n. 2.274/2009-Plenário, bem assim do item 9.3 do Acórdão n. 564/2010-Plenário, ao tratar da eficácia da norma inserta no inciso XI do artigo 37 da Lei Maior, foi utilizada no sentido de ‘órgão’?*
  - c) *Caso essa Corte de Contas responda que deve ser imediatamente aplicado o abate-teto nos casos de recebimento por **órgãos distintos**, desde que da mesma esfera de governo e do mesmo Poder, ou seja, que nesses casos o artigo 37, inciso XI, tem eficácia plena (itens ‘a’ e ‘b’), indaga-se:*
    - c.1) *Qual é o órgão ou entidade **responsável** pelo corte de valores que ultrapassam, em seu somatório, o teto remuneratório? Ou este deve ser feito de forma proporcional?*
    - c.2) *Caso um servidor ou detentor de mandato eletivo ou membro de Poder já receba rendimento (remuneração, proventos ou subsídio) que alcança o teto remuneratório (ou seja dele muito próximo), qual o*

*tratamento a ser dado à remuneração, aos proventos, ao subsídio ou a outra espécie remuneratória, decorrente do exercício de cargo, emprego, função ou mandato eletivo, em face da vedação de **trabalho gratuito ou não-remunerado**?*

*c.3) Qual a **destinação** dos recursos resultantes da redução remuneratória?*

*c.4) Tem o servidor ou autoridade pública o direito de **opção** por qual fonte pagadora deverá efetuar o corte?*

*d) Considerando que o subitem 9.5 do Acórdão n. 564/2010-Plenário determina que, até que seja regulamentado o assunto, devem ser adotadas como 'medidas preliminares', as providências cabíveis para o cumprimento do comando constitucional; e, ainda, que essas providências devem ser tomadas 'nos termos do subitem 9.3'. Considerando ainda que o subitem 9.3 é o que recomenda aos Presidentes dos diversos órgãos de cúpula (Presidente desta Casa Legislativa e do Senado Federal, Presidente da República, entre outras autoridades) a adoção de providências para que o artigo 37, inciso XI, nos casos de acumulação de rendimentos, decorrentes de esferas, fontes e/ou poderes distintos, possa ter aplicabilidade plena, mediante a edição de normas legais e regulamentares. Indaga-se: Como os órgãos da Administração Pública devem, como medidas preliminares, adotar as providências cabíveis para o cumprimento do comando constitucional, de que trata o artigo 37, inciso XI, nos casos de acumulação de rendimentos provenientes de esfera de governo, poder e/ou fontes diferentes, se ainda não foram editadas as normas legais e regulamentares?*

## **HISTÓRICO**

*4. A instrução de peça 2 destacou que o subitem 9.6.4 do Acórdão n. 564/2010-TCU-Plenário determinou a esta Secretaria de Fiscalização de Pessoal a realização de estudo sobre os critérios e parâmetros que pudessem ser adotados por este Tribunal nos casos de extrapolação do teto remuneratório constitucional, efetivamente promovido nos autos do TC 030.632/2007-5 (representação do Ministério Público junto ao TCU acerca da superação do aludido teto por alguns servidores públicos federais) e que ofereceria resposta satisfatória às dúvidas da autoridade consulente, razão pela qual propôs, como medida de racionalidade administrativa, o apensamento do presente processo à representação mencionada, ainda pendente de julgamento.*

*5. A Secretária em substituição, porém, considerou à peça 3 que o deslinde das questões ali suscitadas poderia demandar longo tempo e atrasar a decisão nestes autos, a qual, por ter caráter normativo, poderia nortear a deliberação na citada representação, uma vez que não haveria interdependência entre ambos os processos. Desse modo, discordou da proposta de apensamento e sugeriu que a resposta ao consulente fosse dada “nos exatos termos oferecidos na conclusão do estudo” em comento.*

*6. O Relator, por seu turno, considerou à peça 4 que “os quesitos da consulta apresentam conexão com pontos tratados no Acórdão n. 564/2010-TCU-Plenário, proferido no TC 030.632/2007-5”, e entendeu que ambos os processos deveriam ter o mesmo Relator, o qual determinou à peça 5 que a Sefip prestasse nestes autos “informações acerca dos resultados decorrentes das medidas prescritas pelo Tribunal nos subitens 9.2, 9.3 e 9.4 do Acórdão 564/2010”, de forma similar ao já determinado na aludida representação, “haja vista a notícia obtida informalmente pela unidade técnica de que ‘o assunto ainda se encontra em discussão no órgão [Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão]’.”*

*7. À peça 6, foi anexada cópia da resposta oferecida pelo MPOG à Sefip nos autos do TC 030.632/2007-5, com as seguintes informações:*

*a) em 16/12/2011, o MPOG e o Ministério da Previdência Social celebraram Acordo de Cooperação Técnica (Processo 04500.015689/2011-58, DOU de 9/1/2012) cujo objeto “é o aprimoramento dos Sistemas dos Regimes Próprios de Previdência Social – SRPPS (Sistema Previdenciário de Gestão de Regimes Públicos de Previdência Social-SIPREV/Gestão, Cadastro Nacional de Informações Sociais de Regimes Próprios de Previdência Social-CNIS/RPPS e INFORME/CNIS/RPPS) visando à melhoria da qualidade dos cadastros de*

*servidores públicos da União, Estados e Municípios”, o que permitirá “a realização de cruzamentos entre as bases de dados carregadas, contribuindo, dessa forma, para o processo de verificação contínua do cumprimento do artigo 37 da Constituição Federal, especialmente no que se refere à aplicação do teto remuneratório e à regularidade na acumulação de cargos, empregos públicos, aposentadorias e pensões civis”;*

*b) “o CNIS/RPPS e o SIPREV foram disponibilizados em ambiente de produção da DATAPREV”, o que “permitiu a carga de dados dos servidores públicos da União (Executivo, Legislativo e Judiciário), de 19 (dezenove) Estados e de 50 (cinquenta) Municípios, sendo 11 (onze) Capitais”, enquanto o INFORME/CNIS/RPPS “encontra-se em fase final de homologação”, e “somente após a entrega desses produtos é que será possível a realização de batimentos entre as bases de dados do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos – SIAPE e aquelas associadas aos servidores públicos vinculados aos demais poderes e esferas de governo, garantindo a verificação da regularidade dos pagamentos com pessoal efetuados no âmbito da Administração Pública Federal”;*

*c) “para agregar maior efetividade ao resultado dos batimentos entre os dados carregados nessa base de abrangência nacional, a implantação dos SRPPS deve ser integral e realizada por todos os entes da federação”, razão pela qual “foi elaborada e encaminhada para a Casa Civil, mediante o Processo nº 03000.002746/2013-79, minuta de Decreto que dispõe sobre a regulamentação do art. 3º da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, instituindo o Cadastro Nacional de Informações Sociais de Regimes Próprios de Previdência Social – CNIS-RPPS”, visando à “efetiva criação do cadastro único de todos os servidores públicos brasileiros ativos, aposentados, respectivos dependentes e pensionistas vinculados a regime próprio de previdência social, incluindo membros dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e dos Tribunais de Contas”, além do “estabelecimento de procedimentos a serem observados nos atos de admissão e de concessão de aposentadorias e pensões pelos órgãos/entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil do Poder Executivo Federal – SIPEC”;*

*d) no tocante ao “limite remuneratório de que trata o inciso XI do art. 37, cabe informar que tramita no âmbito da Secretaria Executiva desta Pasta, proposta de Anteprojeto de Lei que regulamenta o assunto objeto do Processo nº 04500.000277/2010-32 e Apensos nºs 03000.000491/2010-67, 03000.000270/2011-70 e 03000.006687/2011-46”, a qual “foi resultado de esforço conjunto desta SEGEP/MP, da Casa Civil/PR e da Consultoria Jurídica/MP”, mas cuja restituição será solicitada “para ampliação de escopo da proposta inicialmente encaminhada, de forma a tratar as recomendações” dispostas no subitem 9.3 do Acórdão 564/2010 - TCU - Plenário;*

*e) além disso, “a então SRH/MP editou a Portaria Normativa nº 2, de 8 de novembro de 2011, que ‘Dispõe sobre os procedimentos para a aplicação do limite remuneratório de que trata o inciso XI do art. 37 da Constituição Federal sobre a remuneração, provento ou pensão percebidos fora do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (extraSIAPE)’”, cujo art. 1º obriga os servidores (ativos e aposentados, incluídos os agentes políticos), seus pensionistas e empregados públicos de todos os poderes e esferas a fornecerem o contracheque recebido de outros entes da Federação à unidade de recursos humanos da entidade de exercício, no ato da posse (ou na habilitação à pensão), nos meses de abril e outubro e quando houver alteração de valor;*

*f) “como medida de reforço, a SEGEP/MP editou a Portaria Normativa nº 2, de 12 de março de 2012, que dispõe sobre os procedimentos a serem adotados no âmbito do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – SIPEC para fins de controle de dados sobre acumulação de cargos”.*

## **EXAME TÉCNICO**

8. *Por meio do mencionado Acórdão 564/2010 - TCU - Plenário, este Tribunal decidiu em Sessão de 24/3/2010, in verbis:*

(...)

9.2. *determinar à Presidência da República, por intermédio da sua Casa Civil e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) que, em conjunto com os demais órgãos federais de cúpula dos poderes, assim como os autônomos, adotem, no prazo de 60 (sessenta) dias, providências para a constituição de grupo de trabalho visando à implementação do sistema integrado de dados instituído pelo art. 3º da Lei nº 10.887/2004, no âmbito da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios;*

9.3. *recomendar aos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como ao Presidente da República, este por intermédio da Ministra-Chefe da Casa Civil e do Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) que, em conjunto com os demais órgãos de cúpula dos poderes e esferas, adotem providências para que o art. 37, inciso XI, da CF/1988, para fins de aplicação do teto remuneratório, nos casos de acumulação lícita de cargos, funções ou empregos públicos, previstas na Constituição Federal, decorrentes de esferas, fontes e/ou poderes distintos, possa ter aplicabilidade plena, mediante a edição de outras normas legais e/ou regulamentares, disciplinando as seguintes questões, dentre outras que entenderem cabíveis:*

9.3.1. *definição do teto remuneratório ou do subteto que sofrerão os eventuais cortes;*

9.3.2. *definição de quais órgãos ou entidades será a responsabilidade pelo corte de valores que ultrapassem o teto;*

9.3.3. *estudo da necessidade e da viabilidade da proporcionalização do abate teto nas diferentes fontes pagadoras;*

9.3.4. *estudo dos efeitos da tributação nas diferentes esferas envolvidas com o excesso e com o corte do teto;*

9.3.5. *definição da destinação dos recursos orçamentários e financeiros resultantes da redução remuneratória;*

9.3.6. *estudo da possibilidade e da conveniência de opção, por parte do beneficiário, da escolha da fonte pagadora que deva efetuar o corte;*

9.4. *para fins do disposto no item 9.3, recomendar a criação de comissão destinada à realização dos estudos preliminares pertinentes, a ser integrada, no mínimo, por representantes da Presidência da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Supremo Tribunal Federal, do Ministério Público da União e do Tribunal de Contas da União;*

9.5. *até que venha ser regulamentado o assunto na forma dos itens 9.2, 9.3 e 9.4:*

9.5.1. *determinar a toda a Administração Pública direta, autárquica e fundacional, assim como às empresas públicas e às sociedades de economia mista, e suas subsidiárias que recebem recursos da União para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral, para fins de controle do teto remuneratório de que trata o artigo 37, inciso XI, da Carta Política de 1988, em suas respectivas esferas de competência que, como medidas preliminares:*

9.5.1.1. *exijam de qualquer agente público, no ato da posse e anualmente, declaração quanto ao exercício ou não de outro cargo, emprego ou função pública e à percepção de remuneração, subsídio, proventos, pensões ou outra espécie remuneratória pagas à conta de recursos públicos;*

9.5.1.2. *efetuem, anualmente, a atualização cadastral 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, inclusive dos aposentados e dos pensionistas pagos com recursos públicos;*

9.5.1.3. *consultem, periodicamente, as bases de dados públicos, por amostragem, com vistas a verificar eventuais casos de pagamentos extrateto e adotem as providências cabíveis para cumprimento do comando constitucional, nos termos do subitem 9.3, retro;*

9.5.2. *recomendar a toda a Administração Pública direta, autárquica e fundacional, assim como às empresas públicas e às sociedades de economia mista, e suas subsidiárias que recebem recursos dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral, para fins de controle do teto remuneratório de que trata o artigo 37, inciso XI, da Carta Política de 1988, em suas respectivas esferas de competência, a observância, no que couber, das medidas preliminares de que tratam os subitens 9.5.1.1 a 9.5.1.3;*

9.6. *determinar à Secretaria de Fiscalização de Pessoal deste Tribunal que:*

9.6.1. *a partir das bases das RAIS consideradas neste processo e de outras informações já acostadas aos autos, e com a urgência que o caso requer, diligencie junto aos órgãos ou entidades federais, estaduais ou*

*municipais relacionadas às fls. 65/72, a fim de apurar e comprovar os reais cargos/funções ocupados de forma cumulativa por servidores do TCU e do TCDF, ativos ou inativos;*

*9.6.2. incluir, nas diligências supra, as datas de nomeações/designações ou exonerações dos referidos cargos/funções, conforme o caso, períodos de exercício e remuneração mensal no período considerado, inclusive daqueles que eventualmente já se tenham desligado dos cargos/funções causadores das acumulações apontadas nesta representação, para fins de cotejo do teto à luz das Leis nºs 11.143/2005 e 12.041/2009;*

*9.6.3. promova diligências junto à Transpetro e à Dataprev para verificar a compatibilidade de horários e a razoabilidade da remuneração do Sr. Ronaldo Bonelli, frente às tabelas de retribuição pecuniária dos demais administradores no exercício de iguais funções e carga horária, sem prejuízo de outras informações que julgar pertinentes, representando a este Tribunal caso constate irregularidades;*

*9.6.4. com base na Constituição Federal, na jurisprudência do STF, nas regulamentações do CNJ e CNMP, realize estudo, para posterior submissão ao Plenário, acerca dos critérios e parâmetros, ainda que mínimos, que poderia utilizar o Tribunal na avaliação de casos concretos que envolvam superação do teto salarial previsto no art. 37, XI da Constituição Federal de 1988;*

*9.6.5. retorne, no prazo de 90 dias, os autos ao relator com proposta de mérito conclusiva acerca dos estudos determinados no subitem 9.6.4;*

*(...)*

*9. O estudo determinado no subitem 9.6.4 foi elaborado à peça 19 (p. 20-42) do TC 030.632/2007-5 (seu inteiro teor está transcrito à peça 3 da presente consulta), e nova instrução foi, então, elaborada em 6/9/2011, absorvendo suas conclusões.*

*10. Todavia, o novo Relator, Ministro Benjamin Zymler, entendeu “indispensável, neste momento, que sejam trazidas aos autos informações acerca dos resultados decorrentes das medidas prescritas pelo Tribunal nos subitens 9.2, 9.3 e 9.4 do Acórdão 564/2010-Plenário”, determinando em 26/11/2013 o retorno dos autos à Sefip “para as providências cabíveis”.*

*11. Desse modo, em resposta à diligência promovida, o MPOG prestou os esclarecimentos já citados, cuja análise nos autos do TC 030.632/2007-5 foi a que segue:*

*7. A determinação dirigida à Presidência da República (subitem 9.2 do Acórdão 564/2010 - TCU - Plenário) foi acatada e, segundo as informações recentemente prestadas, a nova base de dados está em fase final de implantação. As providências atinentes aos subitens 9.3 e 9.5 do referido decisum referem-se a recomendações aos chefes dos três Poderes da União, cujas respectivas comunicações foram implementadas.*

*8. Por fim, todas as determinações dirigidas à Sefip (subitem 9.6 do aludido acórdão) foram cumpridas e sintetizadas na instrução de p. 27-39 (peça 20), que concluiu pela confirmação da acumulação de cargos e extrapolação do teto remuneratório, porém, ante o teor do subitem 9.2.2 do Acórdão 2274/2009 - TCU - Plenário, entendeu que “somente os casos de acumulação de cargos envolvendo servidores do TCU, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, isto é, do mesmo poder, poderão receber o tratamento adequado que o tema requer”, ficando a abordagem dos casos de acumulação nas diversas esferas de governo e poderes condicionada à “eventual (ou talvez necessária) alteração e/ou evolução do entendimento do Tribunal expresso no” mencionado acórdão. Por todo o exposto, a proposta da referida instrução, nesta ocasião, é rerratificada.*

*12. A instrução, por fim, apresentou em 26/5/2014 as seguintes propostas de entendimento, ainda pendentes de apreciação pelo Tribunal:*

*a) passe a adotar os seguintes critérios e parâmetros na avaliação de casos concretos que envolvam superação do teto salarial previsto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal de 1988:*

*a.1) nas acumulações lícitas verificadas somente entre cargos da esfera federal, o abate-teto pode ser implementado em cada uma das fontes e na proporção em que elas perfazem a remuneração/provento total do servidor, para depois se proceder aos descontos obrigatórios (imposto de renda, contribuição previdenciária ou outros), devendo os órgãos e entidades pagadoras trabalhar em sintonia, sendo que o órgão/entidade público federal que primeiro tomar conhecimento da acumulação legal, quer seja no momento da posse do servidor, comunicação posterior do servidor ou comunicação de outras fontes (CGU, TCU etc.), deve entrar em contato com o(s) outro(s) órgão(s)/entidade(s) envolvido(s), para solicitar e enviar mensalmente cópia do contracheque do servidor ao(s) outro(s) órgão(s)/entidade(s), com vistas à*

*realização do corte proporcional no mês imediatamente seguinte ao que se refere o pagamento, utilizando, neste caso, rubrica específica informando o mês de referência do abate-teto;*

*a.2) nas acumulações verificadas somente entre cargos da esfera federal, vinculados ao Poder Executivo, cuja folha de pagamento é processada e controlada por meio do SIAPE, a operacionalização do corte, para fins da aplicação do teto, pode ser implementada de forma automática e proporcional pelo próprio SIAPE, no mesmo mês de pagamento, abrangendo os vínculos dos servidores (ativos e inativos) e dos instituidores de pensão;*

*a.3) nas acumulações lícitas de cargos públicos envolvendo órgão/entidade vinculado à esfera federal e outro(s) vinculado(s) às esferas estaduais e/ou municipais, o órgão público federal, ao tomar conhecimento da acumulação legal, quer seja no momento da posse do servidor, comunicação posterior do servidor, comunicação de outras fontes (CGU, TCU etc.), deve entrar em contato com o(s) outro(s) órgão(s)/entidade(s) envolvido(s), para solicitar e enviar mensalmente cópia do contracheque do servidor ao(s) outro(s) órgão(s)/entidade(s), com vistas à realização do corte proporcional no mês imediatamente seguinte ao que se refere o pagamento, utilizando, neste caso, rubrica específica informando o mês de referência do abate-teto, e, caso o(s) órgão(s)/entidade(s) estadual(is) e/ou municipal(is) não se pronuncie(m) no prazo de 30 (trinta) dias, após a comunicação do órgão público federal acerca do procedimento acima descrito, o corte do abate-teto deverá ser realizado somente no órgão vinculado à esfera federal, para depois se proceder aos descontos obrigatórios (imposto de renda, contribuição previdenciária ou outros), devendo o órgão federal solicitar ao seu servidor o envio mensal de cópia do contracheque do cargo acumulado na esfera estadual ou municipal, sob pena de abertura de procedimento administrativo, para apurar o fato;*

*a.4) para fins de aplicação da alínea anterior, deve-se considerar sempre o teto constitucional estabelecido para a União, ou seja, o valor do subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal, cujo valor atual é de R\$ 29.462,25 (Lei 12.771/2012);*

*a.5) em qualquer caso de aplicação de abate-teto, o servidor não poderá receber remuneração inferior ao valor de um salário mínimo, não computados nesse valor as parcelas indenizatórias (ex. auxílio-alimentação, auxílio-transporte, auxílio-creche etc.);*

*a.6) não deve ser oferecida opção ao servidor para eventual escolha da fonte pagadora que efetuará o desconto do abate-teto;*

*a.7) na realização de auditorias, inspeções ou instruções de representações/denúncias, a Rais ou outras bases de dados poderão continuar a ser utilizadas para identificar os casos de acumulações ilegais de cargos públicos e de pagamentos de remunerações cujo somatório esteja acima do teto remuneratório;*

*a.8) o teto remuneratório deverá ser observado de forma isolada para cada um dos cargos nas acumulações obrigatórias previstas nos arts. 95, parágrafo único, inciso I; 103-B, inciso I; 119, inciso I, alíneas “a” e “b”; 120, § 1º, inciso I, alíneas “a” e “b”, e inciso II; 128, § 5º, inciso II, alínea “d”; e 130-A, inciso I, da Constituição Federal;*

*b) determine à Secretaria-Geral de Administração do Tribunal de Contas da União e aos órgãos federais abaixo relacionados que, com base nos critérios estabelecidos na alínea “a”, procedam ao desconto imediato das quantias que excedem ao valor do teto constitucional e efetuem a cobrança dos valores recebidos indevidamente pelos seguintes servidores nos últimos cinco anos, a contar da data de publicação do acórdão que vier a ser proferido:*

*b.1) Senado Federal: Celso de Freitas Cavalcanti, Glauco Antonio Bezerra Japiassu e Maria José de Ávila;*  
*e*

*b.2) Câmara dos Deputados: Emanuel Mazza de Castro e Marcos Fernandes de Almeida;*

*c) determine o envio de cópia da deliberação a ser exarada, acompanhada do relatório e voto que a fundamentarem, ao Governo do Distrito Federal e ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, haja vista as constatações atinentes aos servidores Horácio Joaquim Gomes Rolo, José Augusto de Oliveira, Ozório Eugênio Bittencourt, Reijane Laércio C. de Oliveira, Jacques Silva de Sousa e José Gabriel de Castro, que acumulam cargos no âmbito distrital, cujas remunerações somadas ultrapassam o valor do teto remuneratório do serviço público;*

*d) determine o encaminhamento de cópia da deliberação a ser exarada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, de modo a servir de subsídio na elaboração do anteprojeto de lei sobre a regulamentação do art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, e ao Procurador do Ministério Público junto ao TCU Marinus Eduardo De Vries Marsico; e*

*e) determine o arquivamento destes autos.*

13. Da proposta acima transcrita, apenas a alínea “a” (e respectivos desdobramentos) tem relação com os questionamentos específicos do consultante, aos quais se passa a apresentar respostas igualmente específicas, à luz do multicitado estudo elaborado pela Sefip.

**Quanto à soma das espécies remuneratórias e corte do excedente no caso de órgãos distintos de mesmo poder e mesma esfera de governo**

14. Deve ser feita a soma da remuneração, subsídio, proventos ou outra espécie remuneratória (**incluídas** pensões, nos termos do art. 37, inciso XI, da Constituição Federal), para fins de cotejo com o teto remuneratório e consequente corte da parcela excedente, nos casos em que tais valores sejam provenientes de órgãos distintos, mas do mesmo poder e da mesma esfera de governo, e mesmo enquanto não editadas normas legais e regulamentares ou normatização infraconstitucional suplementar. A esse respeito, releva mencionar que, nos autos do TC 010.572/2010-4 (Relatório de Auditoria na Câmara dos Deputados), o Tribunal proferiu a seguinte determinação no Acórdão 3632/2013 - TCU - Plenário:

(...)

9.2. esclarecer ao embargante que, tanto em razão do contido nas Resoluções 13 e 14/2006 do CNJ, quanto em função da ausência do sistema integrado previsto no art. 3º da Lei n. 10.887/2004, os benefícios oriundos do extinto IPC estão excluídos da incidência do art. 37, inciso XI, da Carta Constitucional;

(...)

15. A despeito da mencionada deliberação, a regra acima proposta também pode ser aplicada nos casos de benefícios oriundos do extinto IPC, desde que o cotejo para fins de teto constitucional fosse feito com remuneração/proventos percebidos da Câmara, do Senado e/ou do TCU, uma vez que estariam compreendidos dentro do mesmo poder (no caso, o Poder Legislativo Federal).

**Quanto ao sentido da expressão “fontes”**

16. O próprio consultante responde à pergunta em seu questionamento de alínea “c.4”, ao utilizar a expressão “fonte pagadora”. Logo, “fonte” refere-se a órgão (se da administração direta) ou entidade (se da administração indireta).

**Quanto ao órgão ou entidade responsável pelo corte do excedente**

17. Como “esta Corte de Contas tem jurisdição, no que se refere à folha de pagamento, apenas sobre órgãos/entidades da administração pública federal”, somente as acumulações em que um dos vínculos é federal a ela se sujeitam. A operacionalização do corte é explicitada da seguinte forma:

a) “nas acumulações lícitas verificadas somente entre cargos da esfera federal, o abate-teto pode ser implementado em cada uma das fontes e na proporção em que elas perfazem a remuneração/provento total do servidor, para depois se proceder aos descontos obrigatórios (imposto de renda, contribuição previdenciária ou outros), devendo os órgãos e entidades pagadoras trabalhar em sintonia, sendo que o órgão/entidade público federal que primeiro tomar conhecimento da acumulação legal, quer seja no momento da posse do servidor, comunicação posterior do servidor ou comunicação de outras fontes (CGU, TCU etc.), deve entrar em contato com o(s) outro(s) órgão(s)/entidade(s) envolvido(s), para solicitar e enviar mensalmente cópia do contracheque do servidor ao(s) outro(s) órgão(s)/entidade(s), com vistas à realização do corte proporcional no mês imediatamente seguinte ao que se refere o pagamento, utilizando, neste caso, rubrica específica informando o mês de referência do abate-teto”;

b) “nas acumulações verificadas somente entre cargos da esfera federal, vinculados ao Poder Executivo, cuja folha de pagamento é processada e controlada por meio do Siape, a operacionalização do corte, para fins da aplicação do teto, pode ser implementada de forma

*automática e proporcional pelo próprio Siape, no mesmo mês de pagamento, abrangendo os vínculos dos servidores (ativos e inativos) e dos instituidores de pensão”;*

*c) “nas acumulações lícitas de cargos públicos envolvendo órgão/entidade vinculado à esfera federal e outro(s) vinculado(s) às esferas estaduais e/ou municipais, o órgão público federal, ao tomar conhecimento da acumulação legal, quer seja no momento da posse do servidor, comunicação posterior do servidor, comunicação de outras fontes (CGU, TCU etc.), deve entrar em contato com o(s) outro(s) órgão(s)/entidade(s) envolvido(s), para solicitar e enviar mensalmente cópia do contracheque do servidor ao(s) outro(s) órgão(s)/entidade(s), com vistas à realização do corte proporcional no mês imediatamente seguinte ao que se refere o pagamento, utilizando, neste caso, rubrica específica informando o mês de referência do abate-teto, e, caso o(s) órgão(s)/entidade(s) estadual(is) e/ou municipal(is) não se pronuncie(m) no prazo de 30 (trinta) dias, após a comunicação do órgão público federal acerca do procedimento acima descrito, o corte do abate-teto deverá ser realizado somente no órgão vinculado à esfera federal, para depois se proceder aos descontos obrigatórios (imposto de renda, contribuição previdenciária ou outros), devendo o órgão federal solicitar ao seu servidor o envio mensal de cópia do contracheque do cargo acumulado na esfera estadual ou municipal, sob pena de abertura de procedimento administrativo, para apurar o fato”;*

*d) “para fins de aplicação da alínea anterior, deve-se considerar sempre o teto constitucional estabelecido para a União, ou seja, o valor do subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal (Lei 12.771/2012)”;*

*e) “em qualquer caso de aplicação de abate-teto, o servidor não poderá receber remuneração inferior ao valor de um salário mínimo, não computados nesse valor as parcelas indenizatórias (ex. auxílio-alimentação, auxílio-transporte, auxílio-creche etc.)”;*

*f) “o teto remuneratório deverá ser observado de forma isolada para cada um dos cargos nas acumulações obrigatórias previstas nos arts. 95, parágrafo único, inciso I; 103-B, inciso I; 119, inciso I, alíneas ‘a’ e ‘b’; 120, § 1º, inciso I, alíneas ‘a’ e ‘b’, e inciso II; 128, § 5º, inciso II, alínea ‘d’; e 130-A, inciso I, da Constituição Federal”.*

#### **Quanto ao tratamento nos casos de um dos vínculos já alcançar ou estar próximo do teto remuneratório**

*18. Citando como exemplo um servidor que receba de vínculo estadual remuneração que extrapola o teto constitucional (porém sem que o corte tenha sido efetuado na origem), e de vínculo federal remuneração a ele inferior, o estudo da Sefip afirma que “o abate teto não poderia ser aplicado no valor total da remuneração que esse servidor recebe no órgão/entidade na esfera federal, por ter como consequência o não pagamento da respectiva remuneração, por implicar em enriquecimento ilícito por parte da Administração Pública, posto que este servidor não poderia trabalhar sem que seja devidamente remunerado, no caso dos servidores ativos. Além disso, poderemos aplicar a todos os casos o entendimento disposto no art. 7º, inciso IV, c/c o art. 39, § 2º (na sua redação original, tendo em vista decisão cautelar do STF na ADIN 2.135-4 suspendendo a eficácia do art. 39, caput, da CF, com a redação dada pela EC 19/1998, com efeitos “ex nunc”), ambos da Constituição Federal”. “Diante dessa situação, o TCU poderia determinar ao órgão/entidade federal que solicitasse ao seu servidor o envio mensal de cópia do contracheque do seu cargo acumulado na esfera estadual ou municipal, sob pena de abertura de procedimento administrativo, para apurar o fato, com vistas à aplicação do abate teto. Este valor do abate teto deverá garantir ao servidor a percepção mensal de pelo menos o valor equivalente a 01 (um) salário mínimo, com base nos dispositivos constitucionais acima citados, até que os órgãos/entidades estaduais e/ou municipais passem a realizar o corte do abate teto da mesma forma apresentada em relação ao procedimento mencionado nos casos de acumulação de cargos vinculados à esfera federal”. “A garantia do pagamento de pelo menos 01 (um) salário mínimo se refere exclusivamente aos*

valores relacionados com a Remuneração/Provento considerada para fins de apuração do teto constitucional. O pagamento de parcelas indenizatórias (ex. Auxílio Alimentação, Auxílio Transporte, Auxílio Creche, etc.) não podem ser utilizadas para suprir essa garantia. Elas devem ser pagas de forma independente”.

#### **Quanto à destinação dos recursos resultantes do corte**

19. “Essa destinação deverá ser a mesma que atualmente é realizada, quando da aplicação do abate teto pelo órgão/entidade público pagador da remuneração do servidor, ou seja, o valor do abate teto continua fazendo parte do saldo do crédito orçamentário disponível do órgão/entidade, cujo saldo credor apresentado no final do exercício financeiro pode ser devolvido ou inscrito em restos a pagar, para ser utilizado no exercício seguinte, conforme consta no art. 36 da Lei 4.320/1964”.

#### **Quanto ao direito de opção**

20. “Não deve ser oferecida opção ao servidor para eventual escolha da fonte pagadora que efetuará o desconto do abate-teto”, tendo em vista que “os recursos financeiros que são utilizados no pagamento da remuneração do servidor são de natureza pública até que lhe sejam repassados/creditados na respectiva conta corrente. O abate teto descontado do seu contracheque permanece nas mãos do ente público, cujo valor compõe o saldo orçamentário do órgão/entidade a que está vinculado. A obrigação de efetuar o desconto do abate teto é da fonte pagadora, que não estaria, a princípio, obrigada a consultar o servidor público sobre eventual opção. Apesar disso, mesmo que o servidor pudesse optar por determinada fonte pagadora para fins de aplicação do abate teto, permitir-se-ia a existência de situações peculiares de difícil solução, quando estivermos tratando de casos em que determinado servidor já receba remuneração acima do teto em um dos órgãos/entidades. Necessariamente os dois órgãos/entidades teriam que efetuar o referido desconto. Além disso, nos casos de acumulações de cargos com pelo menos um da esfera estadual ou municipal, sem a aplicação da regra do desconto proporcional do abate teto, estaríamos diante de situação que ocasionaria distorção na área tributária, em relação ao Imposto de Renda Retido na Fonte, posto que o valor do IRRF descontado do servidor, conforme arts. 157, inciso I; e 158, inciso I, da Constituição Federal, pertence, respectivamente ao Estado e ao Município. Diante da mesma situação, vislumbrar-se-ia outra possível distorção em relação ao total gasto na área de pessoal, a qual beneficiaria o órgão/entidade onde o corte seria efetuado”.

#### **Quanto às medidas preliminares antes da edição de normas legais e regulamentares**

21. Estão explicitadas no item 16 desta instrução.

#### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

22. Assim sendo, opina-se, nos termos do art. 1º, inciso XXV, do Regimento Interno - TCU:

a) por que o Tribunal conheça da presente consulta, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 264 e 265 do Regimento Interno - TCU, para responder à Presidência da Câmara dos Deputados que:

a.1) deve ser feita a soma da remuneração, subsídio, proventos ou outra espécie remuneratória (**incluídas** as pensões, nos termos do art. 37, inciso XI, da Constituição Federal), para fins de cotejo com o teto remuneratório e conseqüente corte da parcela excedente, nos casos em que tais valores sejam provenientes de órgãos distintos, mas do mesmo poder e da mesma esfera de governo, e mesmo enquanto não editadas normas legais e regulamentares ou normatização infraconstitucional suplementar;

a.2) “fonte” refere-se a órgão (se da administração direta) ou entidade (se da administração indireta);

*a.3) como esta Corte de Contas tem jurisdição, no que se refere à folha de pagamento, apenas sobre órgãos/entidades da administração pública federal, apenas as acumulações em que um dos vínculos é federal a ela se sujeitam, e a operacionalização do corte é explicitada da seguinte forma:*

*a.3.1) nas acumulações lícitas verificadas somente entre cargos da esfera federal, o abate-teto pode ser implementado em cada uma das fontes e na proporção em que elas perfazem a remuneração/provento total do servidor, para depois se proceder aos descontos obrigatórios (imposto de renda, contribuição previdenciária ou outros), devendo os órgãos e entidades pagadoras trabalhar em sintonia, sendo que o órgão/entidade público federal que primeiro tomar conhecimento da acumulação legal, quer seja no momento da posse do servidor, comunicação posterior do servidor ou comunicação de outras fontes (CGU, TCU etc.), deve entrar em contato com o(s) outro(s) órgão(s)/entidade(s) envolvido(s), para solicitar e enviar mensalmente cópia do contracheque do servidor ao(s) outro(s) órgão(s)/entidade(s), com vistas à realização do corte proporcional no mês imediatamente seguinte ao que se refere o pagamento, utilizando, neste caso, rubrica específica informando o mês de referência do abate-teto;*

*a.3.2) nas acumulações verificadas somente entre cargos da esfera federal, vinculados ao Poder Executivo, cuja folha de pagamento é processada e controlada por meio do Siape, a operacionalização do corte, para fins da aplicação do teto, pode ser implementada de forma automática e proporcional pelo próprio Siape, no mesmo mês de pagamento, abrangendo os vínculos dos servidores (ativos e inativos) e dos instituidores de pensão;*

*a.3.3) nas acumulações lícitas de cargos públicos envolvendo órgão/entidade vinculado à esfera federal e outro(s) vinculado(s) às esferas estaduais e/ou municipais, o órgão público federal, ao tomar conhecimento da acumulação legal, quer seja no momento da posse do servidor, comunicação posterior do servidor, comunicação de outras fontes (CGU, TCU etc.), deve entrar em contato com o(s) outro(s) órgão(s)/entidade(s) envolvido(s), para solicitar e enviar mensalmente cópia do contracheque do servidor ao(s) outro(s) órgão(s)/entidade(s), com vistas à realização do corte proporcional no mês imediatamente seguinte ao que se refere o pagamento, utilizando, neste caso, rubrica específica informando o mês de referência do abate-teto, e, caso o(s) órgão(s)/entidade(s) estadual(is) e/ou municipal(is) não se pronuncie(m) no prazo de 30 (trinta) dias, após a comunicação do órgão público federal acerca do procedimento acima descrito, o corte do abate-teto deverá ser realizado somente no órgão vinculado à esfera federal, para depois se proceder aos descontos obrigatórios (imposto de renda, contribuição previdenciária ou outros), devendo o órgão federal solicitar ao seu servidor o envio mensal de cópia do contracheque do cargo acumulado na esfera estadual ou municipal, sob pena de abertura de procedimento administrativo, para apurar o fato;*

*a.3.4) para fins de aplicação da alínea anterior, deve-se considerar sempre o teto constitucional estabelecido para a União, ou seja, o valor do subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal (Lei 12.771/2012);*

*a.3.5) em qualquer caso de aplicação de abate-teto, o servidor não poderá receber remuneração inferior ao valor de um salário mínimo, não computados nesse valor as parcelas indenizatórias (ex. auxílio-alimentação, auxílio-transporte, auxílio-creche etc.);*

*a.3.6) o teto remuneratório deverá ser observado de forma isolada para cada um dos cargos nas acumulações obrigatórias previstas nos arts. 95, parágrafo único, inciso I; 103-B, inciso I; 119, inciso I, alíneas “a” e “b”; 120, § 1º, inciso I, alíneas “a” e “b”, e inciso II; 128, § 5º, inciso II, alínea “d”; e 130-A, inciso I, da Constituição Federal;*

*a.4) no caso de um dos vínculos alcançar ou estar próximo do teto remuneratório, o corte não pode ser aplicado no valor total da remuneração, por ter como consequência o não*

*pagamento da respectiva remuneração, o que implicaria em enriquecimento ilícito por parte da Administração Pública, posto que este servidor não poderia trabalhar sem que seja devidamente remunerado (no caso dos servidores ativos), devendo haver garantia do pagamento de pelo menos 01 (um) salário mínimo quanto aos valores relacionados com a remuneração/provento considerada para fins de apuração do teto constitucional, e as parcelas indenizatórias (ex. Auxílio Alimentação, Auxílio Transporte, Auxílio Creche, etc.) não podem ser utilizadas para suprir essa garantia e devem ser pagas de forma independente;*

*a.5) a destinação dos recursos resultantes do corte deverá ser a mesma que atualmente é realizada, quando da aplicação do abate-teto pelo órgão/entidade público pagador da remuneração do servidor, ou seja, o valor do abate-teto continua fazendo parte do saldo do crédito orçamentário disponível do órgão/entidade, cujo saldo credor apresentado no final do exercício financeiro pode ser devolvido ou inscrito em restos a pagar, para ser utilizado no exercício seguinte, conforme consta no art. 36 da Lei 4.320/1964;*

*a.6) não deve ser oferecida opção ao servidor para eventual escolha da fonte pagadora que efetuará o desconto do abate-teto, tendo em vista que os recursos financeiros que são utilizados no pagamento da remuneração do servidor são de natureza pública até que lhe sejam repassados/creditados na respectiva conta corrente, sendo que o abate-teto descontado do seu contracheque permanece nas mãos do ente público, cujo valor compõe o saldo orçamentário do órgão/entidade a que está vinculado, e a obrigação de efetuar o desconto do abate-teto é da fonte pagadora, que não estaria, a princípio, obrigada a consultar o servidor público sobre eventual opção;*

*b) pelo arquivamento do presente processo.”*

2. O titular da unidade técnica divergiu parcialmente do auditor que instruiu o feito, aduzindo o seguinte:

*“1. Trata-se de consulta formulada pelo Exmo. Presidente da Câmara dos Deputados acerca da aplicabilidade do inciso XI, art. 37, da Constituição Federal, de 1988, que estabelece o teto remuneratório a ser aplicado aos servidores públicos das três esferas de governo.*

*2. A Auditora instrutora, para responder às perguntas formuladas pela autoridade consulente, socorre-se, na essência, de estudo da Sefip realizado para proposição de regras mínimas a serem adotadas pelo TCU na avaliação e aplicação do teto constitucional da remuneração dos servidores públicos, nos casos concretos a ele submetidos, estudo este realizado em cumprimento à determinação constante do item 9.6.4 do Acórdão TCU nº 564/2010 – Plenário, prolatado no âmbito do TC 030.632/2007-5, mas ainda não apreciado pela Corte de Contas. Trago a relevo dois pontos da instrução de mérito com os quais não guardo concordância.*

*3. Como primeira questão, vale destacar que a instrução de mérito prévia, em seus itens 14 e 15, assim se posicionou quanto à soma das espécies remuneratórias e corte do excedente em caso de órgãos distintos de mesmo poder e mesma esfera de governo:*

*14. Deve ser feita a soma da remuneração, subsídio, proventos ou outra espécie remuneratória (incluídas pensões, nos termos do art. 37, inciso XI, da Constituição Federal), para fins de cotejo com o teto remuneratório e consequente corte da parcela excedente, nos casos em que tais valores sejam provenientes de órgãos distintos, mas do mesmo poder e da mesma esfera de governo, e mesmo enquanto não editadas normas legais e regulamentares ou normatização infraconstitucional suplementar. A esse respeito, releva mencionar que, nos autos do TC 010.572/2010-4 (Relatório de Auditoria na Câmara dos Deputados), o Tribunal proferiu a seguinte determinação no Acórdão 3632/2013 - TCU - Plenário:*

*(...)*

9.2. esclarecer ao embargante que, tanto em razão do contido nas Resoluções 13 e 14/2006 do CNJ, quanto em função da ausência do sistema integrado previsto no art. 3º da Lei n. 10.887/2004, os benefícios oriundos do extinto IPC estão excluídos da incidência do art. 37, inciso XI, da Carta Constitucional;

(...)

15. A despeito da mencionada deliberação, a regra acima proposta também pode ser aplicada nos casos de benefícios oriundos do extinto IPC, desde que o cotejo para fins de teto constitucional fosse feito com remuneração/proventos percebidos da Câmara, do Senado e/ou do TCU, uma vez que estariam compreendidos dentro do mesmo poder (no caso, o Poder Legislativo Federal).

4. Em que pese ter mencionado trecho do Acórdão TCU nº 3632/2013-Plenário, que esclareceu à Câmara dos Deputados, em sede de Embargos de Declaração, que os benefícios oriundos do extinto IPC, por força do contido nas Resoluções CNJ nºs 13 e 14, ambas de 2006, bem assim em razão da ausência de sistema integrado previsto no art. 3º da Lei nº 10.887, de 2004, estariam excluídos da incidência do art. 37, inciso XI, da CF, de 1988, concluiu a Sr.<sup>a</sup> Auditora que os benefícios decorrentes do extinto IPC também deveriam se submeter ao teto constitucional, quando cotejados com remuneração/proventos percebidos da Câmara dos Deputados, Senado Federal e Tribunal de Contas da União.

5. Divirjo da instrução prévia nesse ponto. Ora, consoante o referido decisum, o recurso do extinto IPC não deve compor a remuneração para fins de apuração do teto constitucional por se constituir em benefício percebido de plano de previdência instituído por entidade fechada, ainda que extinto, nos exatos termos do disposto nas Resoluções CNJ nºs 13 e 14. O próprio TCU, quando da prolação do Acórdão TCU nº 1.745/2011-Plenário, entendeu que tais Resoluções são aplicáveis aos demais Poderes da União, além do Poder Judiciário, senão vejamos:

*ACÓRDÃO 1.745/2011-TCU-Plenário*

*ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com base nos arts. 264 e 265 do Regimento Interno, em:*

*9.1. conhecer da presente consulta;*

*9.2. esclarecer à Presidência do Senado Federal que:*

*9.2.1. as rubricas que compõem o teto remuneratório constitucional e que são excepcionadas de sua incidência são as definidas na Resolução STF 318/2006 e das Resoluções CNJ 13/2006 e 14/2006, nos termos dos acórdãos 1.199/2009 e 2.274/2009 - TCU - Plenário;*

*9.2.2. as parcelas identificadas nas Resoluções indicadas no item anterior são aplicáveis aos demais poderes da União; (destaque não presente no original)*

*(...)*

6. Em razão do exposto acima, entendo que, enquanto não existir normativo específico que trate da regulamentação da aplicação do teto constitucional em todo setor público, iniciativa que já está sendo levada a cabo pelo Poder Executivo no âmbito da Secretaria Executiva do MPOG, conforme mencionado no item 7, letra “d”, da instrução prévia, devem continuar a produzir efeitos as Resoluções CNJ nºs 13 e 14, ambas de 2006, para excluir os benefícios oriundos do extinto IPC no cálculo do teto remuneratório.

7. Outro ponto que não restou claro na instrução prévia refere-se à inclusão da pensão no cálculo do teto remuneratório. É de se mencionar que a pensão, quando percebida por si só, sem ser cumulativa com outros benefícios, deve respeitar o teto constitucional, consoante sólida jurisprudência desta Corte de Contas e expressa disposição de texto constitucional. Contudo, quando a pensão for percebida em conjunto com benefício de aposentadoria ou com salário da atividade, em cargo de provimento efetivo ou em comissão, o TCU tem o entendimento de que cada um dos benefícios deve ser submetido ao cálculo do teto de forma isolada, não cumulativa.

8. *A esse respeito, menciono o Acórdão TCU nº 2079/2005-Plenário, que, ao responder consulta formulada pelo Tribunal Superior do Trabalho (TST), assim deliberou em seu item 9.2:*

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

*9. Considerando a mesma premissa posta no item 6 da presente instrução, entendo que o benefício pensional está sujeito ao teto remuneratório de forma isolada, nos termos do Acórdão TCU nº 2079/2005-Plenário, enquanto não sobrevier lei específica que fixe critérios próprios para a apuração do referido teto, cujo projeto de lei já se encontra em discussão no âmbito do Poder Executivo, conforme informação trazida pela instrução prévia em seu item 7, letra “d”.*

*10. Assim, ante o exposto, ao concordar em parte com as conclusões constantes da instrução prévia, sugiro ao Exmo. Relator que o item a.1, parágrafo 22 da instrução de mérito retro, tenha a seguinte redação em substituição àquela ali posta:*

*a.1) deve ser feita a soma da remuneração, subsídio, proventos ou outra espécie remuneratória, **excluídas** as pensões, por força do disposto no Acórdão TCU nº 2079/2005-Plenário, e os benefícios oriundos do extinto IPC, em razão do decidido nos Acórdãos TCU nº 3632/2013 e 1.745/2011, ambos do Plenário, para fins de cotejo com o teto remuneratório, a teor do disposto no art. 37, inciso XI, da CF, de 1988, e conseqüente corte da parcela excedente, nos casos em que tais valores sejam provenientes de órgãos distintos, mas do mesmo poder e da mesma esfera de governo, enquanto não editadas normas legais e regulamentares ou normatização infraconstitucional suplementar;”*

3. O Ministério Público junto a esta Corte de Contas, por sua vez, manifestou-se nos seguintes termos:

*“Trata-se de consulta formulada pelo então Exmo. Sr. Presidente da Câmara dos Deputados, Marco Maia, com o objetivo de dirimir dúvidas acerca da correta aplicação do art. 37, inciso XI, da Constituição Federal.*

*2. O ilustre consulente apresenta as seguintes indagações:*

*“a) Em face do inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal, deve ser feita a soma da remuneração, subsídio, proventos ou outra espécie remuneratória (excluída a pensão), para fins de cotejo com o teto remuneratório e conseqüente corte da parcela excedente, nos casos em que tais valores sejam provenientes de **órgãos distintos**, mas do mesmo Poder e da mesma esfera de governo, e mesmo enquanto não editadas normas legais e regulamentares ou normatização infraconstitucional suplementar?”*

*b) A expressão **‘fontes’**, constante da ementa do Acórdão n. 2.274/2009-Plenário, bem assim do item 9.3 do Acórdão n. 564/2010-Plenário, ao tratar da eficácia da norma inserta no inciso XI do artigo 37 da Lei Maior, foi utilizada no sentido de **‘órgão’**?*

*c) Caso essa Corte de Contas responda que deve ser imediatamente aplicado o abate-teto nos casos de recebimento por **órgãos distintos**, desde que da mesma esfera de governo e do*

*mesmo Poder, ou seja, que nesses casos o artigo 37, inciso XI, tem eficácia plena (itens 'a' e 'b'), indaga-se:*

*c.1) Qual é o órgão ou entidade **responsável** pelo corte de valores que ultrapassam, em seu somatório, o teto remuneratório? Ou este deve ser feito de forma proporcional?*

*c.2) Caso um servidor ou detentor de mandato eletivo ou membro de Poder já receba rendimento (remuneração, proventos ou subsídio) que alcança o teto remuneratório (ou seja dele muito próximo), qual o tratamento a ser dado a remuneração, aos proventos, ao subsídio ou a outra espécie remuneratória, decorrente do exercício de cargo, emprego, função ou mandato eletivo, em face da vedação de **trabalho gratuito ou não-remunerado**?*

*c.3) Qual a **destinação** dos recursos resultantes da redução remuneratória?*

*c.4) Tem o servidor ou autoridade pública o direito de **opção** por qual fonte pagadora deverá efetuar o corte?*

*d) Considerando que o subitem 9.5 do Acórdão n. 564/2010-Plenário determina que, até que seja regulamentado o assunto, devem ser adotadas, como 'medidas preliminares', as providências cabíveis para o cumprimento do comando constitucional; e, ainda, que essas providências devem ser tomadas 'nos termos do subitem 9.3'. Considerando ainda que o subitem 9.3 é o que recomenda aos Presidentes dos diversos órgãos de cúpula (Presidente desta Casa Legislativa e do Senado Federal, Presidente da República, entre outras autoridades) a adoção de providências para que o artigo 37, inciso XI, nos casos de acumulação de rendimentos, decorrentes de esferas, fontes e/ou poderes distintos, possa ter aplicabilidade plena, mediante a edição de normas legais e regulamentares. Indaga-se: Como Os órgãos da Administração Pública devem, como medidas preliminares, adotar as providências cabíveis para o cumprimento do comando constitucional, de que trata o artigo 37, inciso XI, nos casos de acumulação de rendimentos provenientes de esfera de governo, poder e/ou fontes diferentes, se ainda não foram editadas as normas legais e regulamentares?"*

## II

*3. A auditora responsável pela instrução do feito propõe que seja respondido ao consulente que (peça 7):*

*“a) por que o Tribunal conheça da presente consulta, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 264 e 265 do Regimento Interno - TCU, para responder à Presidência da Câmara dos Deputados que:*

*a.1) deve ser feita a soma da remuneração, subsídio, proventos ou outra espécie remuneratória (**incluídas** as pensões, nos termos do art. 37, inciso XI, da Constituição Federal), para fins de cotejo com o teto remuneratório e conseqüente corte da parcela excedente, nos casos em que tais valores sejam provenientes de órgãos distintos, mas do mesmo poder e da mesma esfera de governo, e mesmo enquanto não editadas normas legais e regulamentares ou normatização infraconstitucional suplementar;*

*a.2) 'fonte' refere-se a órgão (se da administração direta) ou entidade (se da administração indireta);*

*a.3) como esta Corte de Contas tem jurisdição, no que se refere à folha de pagamento, apenas sobre órgãos/entidades da administração pública federal, apenas as acumulações em que um dos vínculos é federal a ela se sujeitam, e a operacionalização do corte é explicitada da seguinte forma:*

*a.3.1) nas acumulações lícitas verificadas somente entre cargos da esfera federal, o abate-teto pode ser implementado em cada uma das fontes e na proporção em que elas perfazem a*

*remuneração/provento total do servidor, para depois se proceder aos descontos obrigatórios (imposto de renda, contribuição previdenciária ou outros), devendo os órgãos e entidades pagadoras trabalhar em sintonia, sendo que o órgão/entidade público federal que primeiro tomar conhecimento da acumulação legal, quer seja no momento da posse do servidor, comunicação posterior do servidor ou comunicação de outras fontes (CGU, TCU etc.), deve entrar em contato com o(s) outro(s) órgão(s)/entidade(s) envolvido(s), para solicitar e enviar mensalmente cópia do contracheque do servidor ao(s) outro(s) órgão(s)/entidade(s), com vistas à realização do corte proporcional no mês imediatamente seguinte ao que se refere o pagamento, utilizando, neste caso, rubrica específica informando o mês de referência do abate-teto;*

*a.3.2) nas acumulações verificadas somente entre cargos da esfera federal, vinculados ao Poder Executivo, cuja folha de pagamento é processada e controlada por meio do Siape, a operacionalização do corte, para fins da aplicação do teto, pode ser implementada de forma automática e proporcional pelo próprio Siape, no mesmo mês de pagamento, abrangendo os vínculos dos servidores (ativos e inativos) e dos instituidores de pensão;*

*a.3.3) nas acumulações lícitas de cargos públicos envolvendo órgão/entidade vinculado à esfera federal e outro(s) vinculado(s) às esferas estaduais e/ou municipais, o órgão público federal, ao tomar conhecimento da acumulação legal, quer seja no momento da posse do servidor, comunicação posterior do servidor, comunicação de outras fontes (CGU, TCU etc.), deve entrar em contato com o(s) outro(s) órgão(s)/entidade(s) envolvido(s), para solicitar e enviar mensalmente cópia do contracheque do servidor ao(s) outro(s) órgão(s)/entidade(s), com vistas à realização do corte proporcional no mês imediatamente seguinte ao que se refere o pagamento, utilizando, neste caso, rubrica específica informando o mês de referência do abate-teto, e, caso o(s) órgão(s)/entidade(s) estadual(is) e/ou municipal(is) não se pronuncie(m) no prazo de 30 (trinta) dias, após a comunicação do órgão público federal acerca do procedimento acima descrito, o corte do abate-teto deverá ser realizado somente no órgão vinculado à esfera federal, para depois se proceder aos descontos obrigatórios (imposto de renda, contribuição previdenciária ou outros), devendo o órgão federal solicitar ao seu servidor o envio mensal de cópia do contracheque do cargo acumulado na esfera estadual ou municipal, sob pena de abertura de procedimento administrativo, para apurar o fato;*

*a.3.4) para fins de aplicação da alínea anterior, deve-se considerar sempre o teto constitucional estabelecido para a União, ou seja, o valor do subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal (Lei 12.771/2012);*

*a.3.5) em qualquer caso de aplicação de abate-teto, o servidor não poderá receber remuneração inferior ao valor de um salário mínimo, não computados nesse valor as parcelas indenizatórias (ex. auxílio-alimentação, auxílio-transporte, auxílio-creche etc.);*

*a.3.6) o teto remuneratório deverá ser observado de forma isolada para cada um dos cargos nas acumulações obrigatórias previstas nos arts. 95, parágrafo único, inciso I; 103-B, inciso I; 119, inciso I, alíneas 'a' e 'b'; 120, § 1º, inciso I, alíneas 'a' e 'b', e inciso II; 128, § 5º, inciso II, alínea 'd'; e 130-A, inciso I, da Constituição Federal;*

*a.4) no caso de um dos vínculos alcançar ou estar próximo do teto remuneratório, o corte não pode ser aplicado no valor total da remuneração, por ter como consequência o não pagamento da respectiva remuneração, o que implicaria em enriquecimento ilícito por parte da Administração Pública, posto que este servidor não poderia trabalhar sem que seja devidamente remunerado (no caso dos servidores ativos), devendo haver garantia do pagamento de pelo menos 01 (um) salário mínimo quanto aos valores relacionados com a remuneração/provento considerada para fins de apuração do teto constitucional, e as parcelas*

*indenizatórias (ex. Auxílio Alimentação, Auxílio Transporte, Auxílio Creche, etc.) não podem ser utilizadas para suprir essa garantia e devem ser pagas de forma independente;*

*a.5) a destinação dos recursos resultantes do corte deverá ser a mesma que atualmente é realizada, quando da aplicação do abate-teto pelo órgão/entidade público pagador da remuneração do servidor, ou seja, o valor do abate-teto continua fazendo parte do saldo do crédito orçamentário disponível do órgão/entidade, cujo saldo credor apresentado no final do exercício financeiro pode ser devolvido ou inscrito em restos a pagar, para ser utilizado no exercício seguinte, conforme consta no art. 36 da Lei 4.320/1964;*

*a.6) não deve ser oferecida opção ao servidor para eventual escolha da fonte pagadora que efetuará o desconto do abate-teto, tendo em vista que os recursos financeiros que são utilizados no pagamento da remuneração do servidor são de natureza pública até que lhe sejam repassados/creditados na respectiva conta corrente, sendo que o abate-teto descontado do seu contracheque permanece nas mãos do ente público, cujo valor compõe o saldo orçamentário do órgão/entidade a que está vinculado, e a obrigação de efetuar o desconto do abate-teto é da fonte pagadora, que não estaria, a princípio, obrigada a consultar o servidor público sobre eventual opção;*

*b) pelo arquivamento do presente processo.”*

4. O Sr. Secretário da unidade técnica diverge, parcialmente, da proposta oferecida na peça 7 e sugere ao Exmo. Relator que o item a.1, parágrafo 22, da instrução de mérito tenha, em substituição, a seguinte redação:

*“a.1) deve ser feita a soma da remuneração, subsídio, proventos ou outra espécie remuneratória, **excluídas** as pensões, por força do disposto no Acórdão TCU nº 2079/2005-Plenário, e os benefícios oriundos do extinto IPC, em razão do decidido nos Acórdãos TCU nº 3632/2013 e 1.745/2011, ambos do Plenário, para fins de cotejo com o teto remuneratório, a teor do disposto no art. 37, inciso XI, da CF, de 1988, e consequente corte da parcela excedente, nos casos em que tais valores sejam provenientes de órgãos distintos, mas do mesmo poder e da mesma esfera de governo, enquanto não editadas normas legais e regulamentares ou normatização infraconstitucional suplementar.”*

### III

5. Algumas questões suscitadas pelo ilustre consulente foram enfrentadas por Vossa Excelência ao relatar o processo TC nº 030.632/2007-5, que culminou no Acórdão nº 1994/2015-Plenário. Confira:

*“30. Buscando, pois, integrar harmoniosamente o inciso XI do art. 37 às demais disposições constitucionais, considero bastante razoável compreender que o preceito, como em última análise o fizeram o CNJ e o CNMP, **não cuida de acumulação de cargos públicos em nenhuma hipótese**. De fato, a expressão ‘percebidos cumulativamente ou não’ poderia perfeitamente ser associada, no contexto, a cada vínculo funcional - do servidor ou instituidor - tomado individualmente. Em outras palavras, pode-se admitir que não cuida o dispositivo do somatório de rendimentos provenientes de cargos distintos, mas de rendimentos de um único cargo (ou vínculo funcional) tomado de per si, os quais (rendimentos), percebidos de forma agrupada ou não, têm de se conter no limite máximo representado pelo subsídio de Ministro do STF.*

*(...)*

*32. Com isso, insisto, a expressão ‘cumulativamente ou não’ conserva real significado e força operativa, além de se coadunar com a parte final do inciso XVI do art. 37 da CF, que, de outra forma, restaria completamente ociosa, sem nenhuma utilidade:*

*‘é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI’.*

33. *De fato, qual seria o sentido de uma tal disposição se a submissão ao teto do somatório dos rendimentos oriundos de acumulações de cargos fosse automática, pois que já estabelecida no inciso XI? E por que a mesma disposição não foi repetida em outras hipóteses de acumulação expressamente admitidas pela Constituição, como as de magistrados com assento nos tribunais eleitorais (arts. 119 e 120) ou as de juízes e professores (art. 95, parágrafo único, inciso I)?*

34. *Na realidade, quando o constituinte derivado pretendeu aludir à acumulação de cargos, ele o fez de maneira inequívoca, como no referido inciso XVI do art. 37. Mais: quando pretendeu aludir ao somatório de rendimentos oriundos de vínculos funcionais distintos, também o fez de forma expressa, precisamente no § 11 do art. 40 da Constituição:*

*‘§ 11 - Aplica-se o limite fixado no art. 37, XI, à soma total dos proventos de inatividade, inclusive quando decorrentes da acumulação de cargos ou empregos públicos, bem como de outras atividades sujeitas a contribuição para o regime geral de previdência social, e ao montante resultante da adição de proventos de inatividade com remuneração de cargo acumulável na forma desta Constituição, cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, e de cargo eletivo.’*

35. *Aliás, todo o conteúdo desse parágrafo restaria supérfluo se o inciso XI do art. 37 já tratasse da acumulação de cargos ou da acumulação de vencimentos e proventos. No entanto, o preceito foi incluído no texto constitucional pela Emenda 20, promulgada em 15/12/1998 - seis meses depois da Emenda 19.*

36. *Em suma, entendo bastante razoável exegese no sentido de que o inciso XI do art. 37 da C.F. fixa, originariamente, o limite remuneratório a ser observado em cada vínculo funcional ou benefício previdenciário, tomado isoladamente, pago pelos cofres públicos. Quando esse mesmo limite é aplicável ao conjunto de vínculos ou benefícios, há expressa e específica disposição a respeito. Assim, na atividade, apenas as acumulações de cargos previstas no inciso XVI do art. 37 se submetem ao teto pelo somatório das respectivas remunerações.*

37. *Sem embargo, como já adiantado, há, sim, comando constitucional expresso que limita o valor do somatório de proventos com quaisquer outros rendimentos provenientes dos cofres públicos. Tal é o § 11 do art. 40, norma de regência a ser observada quando envolvidas acumulações de proventos com proventos ou de proventos com vencimentos.*

38. *Aqui, ênfase, não se apresenta nenhuma distinção entre os cargos ou atividades que dão ensejo ao benefício previdenciário: na letra da Constituição, são limitados ao teto a ‘soma total dos proventos de inatividade, inclusive quando decorrentes da acumulação de cargos ou empregos públicos’, e o ‘montante resultante da adição de proventos de inatividade com remuneração de cargo acumulável na forma desta Constituição, cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, e de cargo eletivo’.*

39. *Portanto, ainda que a acumulação de cargos não tenha sido amparada no art. 37, inciso XVI, do texto constitucional, como nos casos de juízes e procuradores que exercem o magistério público, uma vez envolvido o pagamento de benefício previdenciário em qualquer dos vínculos funcionais originários, é a soma dos rendimentos que deve ser confrontada com o teto remuneratório.*

40. Isso, insisto, por força do § 11 do art. 40 da Carta Política, norma de eficácia plena e, por sua literalidade, de abrangência inequivocamente estabelecida, consoante, diga-se de passagem, já reconhecido em precedente do STF que tratou da percepção cumulada de duas aposentadorias (cf. MS 24.448-8).

41. Posto isso, faz-se necessário definir, então, a forma como devem ser processados os cortes quando o montante de rendimentos de um mesmo beneficiário, nas hipóteses em que assim deva ser considerado, exceder o valor do subsídio de Ministro do Supremo.

42. A propósito, nos casos que envolvem o exercício concomitante de dois cargos públicos (i.e., servidor em atividade nos dois vínculos funcionais mantidos com a Administração), nos termos do inciso XVI do art. 37, reconheço, na linha do Acórdão 564/2010-Plenário, proferido nestes autos, que a glosa a título de abate-teto encontra, quando envolvidas esferas de governo ou Poderes distintos, óbices operacionais cuja superação não prescinde de normatização e regulamentação específicas.

43. Não fora isso, ainda assim teria por prudente aguardar, a respeito, o pronunciamento do Supremo Tribunal Federal, porquanto, nessas situações, eventual corte numa das fontes - ou em ambas - tem evidente implicação na esfera de direitos e garantias individuais, também de estatura constitucional, como o princípio da isonomia (em função dos cortes, dois servidores ocupantes de um mesmo cargo poderão ter remunerações diferentes), a garantia da irredutibilidade salarial e, até mesmo, o direito ao salário mínimo (que poderá ser comprometido em uma das fontes, na hipótese de a remuneração do outro cargo situar-se próxima do teto).

44. Aqui, de passagem, registro que se encontra no STF o RE 612975, com repercussão geral reconhecida, onde se discute, exatamente, se, nas acumulações de cargos públicos, o teto remuneratório deve incidir sobre cada remuneração considerada isoladamente ou sobre a soma dos valores percebidos.

(...)

46. Tenho, pois, por prejudicada a adoção de medidas saneadoras nos dois casos identificados nos autos de servidores ativos desta Corte, ocupantes de cargos privativos de médico, que também se encontram no exercício de cargos similares na Câmara dos Deputados, Srs. Emanuel Mazza de Castro e Marcos Fernandes de Almeida.

47. No que tange às acumulações envolvendo vencimentos de um cargo ativo e proventos de aposentadoria de outro, a glosa de eventual parcela extrateto não oferece maiores dificuldades.

48. Com efeito, tratando-se o § 11 do art. 40 da Constituição de norma de índole previdenciária, sua disciplina se restringe, naturalmente, aos benefícios previdenciários, de modo que estes é que deverão ser reduzidos sempre que necessária eventual glosa a título de abate-teto.

49. Ademais, em se preservando a integralidade dos vencimentos do cargo em exercício (evidentemente, desde que tais vencimentos, tomados isoladamente, não excedam o limite remuneratório), evitam-se discussões em torno de questões como isonomia com outros servidores ativos ocupantes do mesmo cargo, trabalho gratuito ou remuneração irrisória. Também são preservadas as contribuições previdenciárias do cargo ainda em exercício, prevenindo, nesse particular, repercussões negativas para o servidor quando do requerimento de futura aposentação.

50. Nesse ponto, não é demais salientar que os institutos de vencimentos e proventos são distintos. O primeiro tem caráter retributivo, circunstância que atrai inúmeras

salvaguardadas para o servidor, chegando mesmo a suscitar - como visto - fundados questionamentos quanto à real possibilidade de sua redução em face, tão só, da acumulação com outro cargo público. O segundo, por outro lado, tem natureza previdenciária, ou seja, seu objetivo precípua é assegurar o sustento do ex-servidor e de seus dependentes na velhice, na doença ou na sua falta, o que amplia a margem de atuação do legislador na definição das condições e valores de cobertura.

51. É certo que os proventos não constituem mera liberalidade ou favor do Estado, sendo, antes, direito conquistado pelo trabalhador mediante contribuições regulares feitas ao longo de vários anos. No entanto, os regimes públicos de previdência têm, por definição, caráter solidário, o que justifica, e mesmo pressupõe, o estabelecimento de condicionantes e limitadores para a concessão dos benefícios. Hoje, os principais limitadores fixados na Constituição - ambos pela EC 20/1998 - são a remuneração, na atividade, do respectivo cargo efetivo (art. 40, § 2º) e, na hipótese de acumulação com quaisquer outros rendimentos pagos pelos cofres públicos, o subsídio de Ministro do STF (art. 40, § 11).” (Destques acrescidos.)

6. Extrai-se desse decisum que o inciso XI do art. 37 da Constituição Federal não cuida de acumulação de cargos públicos, mas de cada vínculo funcional – do servidor ou instituidor – considerado individualmente, pois, quando a Constituição Federal quis aplicar o inciso XI do art. 37 às acumulações, ela o fez expressamente, como no inciso XVI do art. 37 e no § 11 do art. 40.

7. Sobre a aplicabilidade do inciso XI do art. 37 às acumulações previstas no inciso XVI desse artigo, Vossa Excelência consignou nos itens 42 e 43 do Voto condutor da citada deliberação:

“(…) **nos casos que envolvem o exercício concomitante de dois cargos públicos** (i.e., servidor em atividade nos dois vínculos funcionais mantidos com a Administração), nos termos do inciso XVI do art. 37, reconheço, na linha do Acórdão 564/2010-Plenário, proferido nestes autos, que a glosa a título de abate-teto encontra, quando envolvidas esferas de governo ou Poderes distintos, óbices operacionais cuja superação não prescinde de normatização e regulamentação específicas.

43. **Não fora isso, ainda assim teria por prudente aguardar, a respeito, o pronunciamento do Supremo Tribunal Federal, porquanto, nessas situações, eventual corte numa das fontes - ou em ambas - tem evidente implicação na esfera de direitos e garantias individuais, também de estatura constitucional, como o princípio da isonomia (em função dos cortes, dois servidores ocupantes de um mesmo cargo poderão ter remunerações diferentes), a garantia da irredutibilidade salarial e, até mesmo, o direito ao salário mínimo (que poderá ser comprometido em uma das fontes, na hipótese de a remuneração do outro cargo situar-se próxima do teto).**

(…)

46. **Tenho, pois, por prejudicada a adoção de medidas saneadoras nos dois casos identificados nos autos de servidores ativos desta Corte, ocupantes de cargos privativos de médico, que também se encontram no exercício de cargos similares na Câmara dos Deputados, Srs. Emanuel Mazza de Castro e Marcos Fernandes de Almeida.**” (Destques acrescidos.)

8. Assim, na hipótese das acumulações previstas no inciso XVI do art. 37 da Constituição Federal, deve-se aguardar o desfecho da decisão do STF no RE 612975.

9. *Relativamente às acumulações que envolvem proventos (§ 11 do art. 40 da CF), embora o Plenário do TCU no Acórdão nº 1994/2015 tenha entendido que a glosa deva se dar nos proventos, considera-se que a questão merece aguardar a regulamentação da matéria.*

10. *Tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 3.123/2015, que disciplina, em âmbito nacional, a aplicação do limite máximo remuneratório mensal de agentes políticos e públicos de que tratam o inciso XI do caput e os §§ 9º e 11 do art. 37 da Constituição Federal.*

11. *A nova lei, quando aprovada, equacionará as dívidas do consulente.*

12. *Por outro lado, a fixação de critérios ou de parâmetros para a operacionalização do inciso XI do art. 37 da Constituição Federal, nas hipóteses de acumulações de remunerações, proventos ou pensões, sem amparo em normas legais e/ou regulamentares pertinentes, refoge à competência constitucional deste Tribunal.”*

13. *Enquanto não advier norma reguladora da matéria, o limite constitucional deve incidir apenas sobre remunerações, proventos ou pensões considerados isoladamente, ainda que provenientes de uma única fonte pagadora.*

14. *Nesse contexto, este representante do Ministério Público opina que seja respondido ao insigne consulente que:*

*a) O inciso XI do art. 37 da Constituição Federal somente se aplica à soma da remuneração, subsídio, proventos ou outra espécie remuneratória (excluída a pensão), nas situações expressamente previstas naquela Carta (inciso XVI do art. 37 e no § 11 do art. 40), conforme Acórdão nº 1994/2015-Plenário. Por outro lado, enquanto não editadas as normas legais e regulamentares, o limite remuneratório deve ser observado em cada vínculo funcional ou benefício previdenciário, tomado isoladamente.*

*b) A expressão ‘fontes’, constante da ementa do Acórdão nº 2274/2009-Plenário, bem assim do item 9.3 do Acórdão nº 564/2010-Plenário, foi utilizada no sentido de órgão.*

15. *Em face da resposta à primeira questão, restam prejudicadas as respostas às demais indagações.”*

É o Relatório.

## VOTO

Trata-se de consulta formulada pelo Presidente da Câmara dos Deputados, com fundamento no art. 1º, inciso XVII, da Lei nº 8.443/1992 c/c o art. 264, inciso I, do RITCU, por meio da qual se requer o pronunciamento desta Corte de Contas sobre as seguintes questões:

*“a) Em face do inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal, deve ser feita a soma da remuneração, subsídio, proventos ou outra espécie remuneratória (excluída a pensão), para fins de cotejo com o teto remuneratório e consequente corte da parcela excedente, nos casos em que tais valores sejam provenientes de **órgãos distintos**, mas do mesmo Poder e da mesma esfera de governo, e mesmo enquanto não editadas normas legais e regulamentares ou normatização infraconstitucional suplementar?*

*b) A expressão **‘fontes’**, constante da ementa do Acórdão n. 2.274/2009-Plenário, bem assim do item 9.3 do Acórdão n. 564/2010-Plenário, ao tratar da eficácia da norma inserta no inciso XI do artigo 37 da Lei Maior, foi utilizada no sentido de **‘órgão’**?*

*c) Caso essa Corte de Contas responda que deve ser imediatamente aplicado o abate-teto nos casos de recebimento por **órgãos distintos**, desde que da mesma esfera de governo e do mesmo Poder, ou seja, que nesses casos o artigo 37, inciso XI, tem eficácia plena (itens ‘a’ e ‘b’), indaga-se:*

*c.1) Qual é o órgão ou entidade **responsável** pelo corte de valores que ultrapassam, em seu somatório, o teto remuneratório? Ou este deve ser feito de forma proporcional?*

*c.2) Caso um servidor ou detentor de mandato eletivo ou membro de Poder já receba rendimento (remuneração, proventos ou subsídio) que alcança o teto remuneratório (ou seja dele muito próximo), qual o tratamento a ser dado à remuneração, aos proventos, ao subsídio ou a outra espécie remuneratória, decorrente do exercício de cargo, emprego, função ou mandato eletivo, em face da vedação de **trabalho gratuito ou não-remunerado**?*

*c.3) Qual a destinação dos recursos resultantes da redução remuneratória?*

*c.4) Tem o servidor ou autoridade pública o direito de **opção** por qual fonte pagadora deverá efetuar o corte?*

*d) Considerando que o subitem 9.5 do Acórdão n. 564/2010-Plenário determina que, até que seja regulamentado o assunto, devem ser adotadas como ‘medidas preliminares’, as providências cabíveis para o cumprimento do comando constitucional; e, ainda, que essas providências devem ser tomadas ‘nos termos do subitem 9.3’. Considerando ainda que o subitem 9.3 é o que recomenda aos Presidentes dos diversos órgãos de cúpula (Presidente desta Casa Legislativa e do Senado Federal, Presidente da República, entre outras autoridades) a adoção de providências para que o artigo 37, inciso XI, nos casos de acumulação de rendimentos, decorrentes de esferas, fontes e/ou poderes distintos, possa ter aplicabilidade plena, mediante a edição de normas legais e regulamentares. Indaga-se: Como os órgãos da Administração Pública devem, como medidas preliminares, adotar as providências cabíveis para o cumprimento do comando constitucional, de que trata o artigo 37, inciso XI, nos casos de acumulação de rendimentos provenientes de esfera de governo, poder e/ou fontes diferentes, se ainda não foram editadas as normas legais e regulamentares?” (grifos originais).*

2. Como se vê, a temática tratada na presente consulta diz respeito à incidência do teto remuneratório previsto no inciso XI do artigo 37 da CF/1988 em relação à percepção cumulativa de vencimentos e/ou proventos decorrentes da acumulação de cargos públicos nos termos da própria Constituição Federal.

3. Veja-se, a propósito, os dispositivos constitucionais em relação aos quais se requer esclarecimentos quanto às dúvidas suscitadas pela autoridade consulente:

### **Constituição Federal**

*“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)*

*(...)*

*XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

*a) a de dois cargos de professor; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

*b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

*c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 34, de 2001)*

*(...)*

*§ 10. É vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes do art. 40 ou dos arts. 42 e 142 com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis na forma desta Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)” (grifou-se)*

### **Emenda Constitucional nº 20/1998**

*“Art. 11 - A vedação prevista no art. 37, § 10, da Constituição Federal, não se aplica aos membros de poder e aos inativos, servidores e militares, que, até a publicação desta Emenda, tenham ingressado novamente no serviço público por concurso público de provas ou de provas e títulos, e pelas demais formas previstas na Constituição Federal, sendo-lhes proibida a percepção de mais de uma aposentadoria pelo regime de previdência a que se refere o art. 40 da Constituição Federal, aplicando-se-lhes, em qualquer hipótese, o limite de que trata o § 11 deste mesmo artigo.” (grifou-se)*

### Constituição Federal

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

(...)

*§ 6º. Ressalvadas as aposentadorias decorrentes dos cargos acumuláveis na forma desta Constituição, é vedada a percepção de mais de uma aposentadoria à conta do regime de previdência previsto neste artigo.*

(...)

*§ 11. Aplica-se o limite fixado no art. 37, XI, à soma total dos proventos de inatividade, inclusive quando decorrentes da acumulação de cargos ou empregos públicos, bem como de outras atividades sujeitas a contribuição para o regime geral de previdência social, e ao montante resultante da adição de proventos de inatividade com remuneração de cargo acumulável na forma desta Constituição, cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, e de cargo eletivo.” (grifou-se)*

4. Sobre o regime jurídico-constitucional dos Tribunais de Contas, o ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal Carlos Ayres Britto, em artigo publicado na Revista Diálogo Jurídico, v. I, nº 9, dezembro de 2001, disponível em: [www.direitopublico.com.br](http://www.direitopublico.com.br), destaca o seguinte:

*“(...) o Tribunal de Contas da União não é órgão do Congresso Nacional, não é órgão do Poder Legislativo. Quem assim me autoriza a falar é a Constituição Federal, com todas as letras do seu art. 44, litteris: “O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal”*

*(...) além de não ser órgão do Poder Legislativo, o Tribunal de Contas da União não é órgão auxiliar do Parlamento Nacional, naquele sentido de inferioridade hierárquica ou subalternidade funcional.*

*(...) O TCU se posta é como órgão da pessoa jurídica União, diretamente, sem pertencer a nenhum dos três Poderes Federais. Exatamente como sucede com o Ministério Público, na legenda do art. 128 da Constituição, incisos I e II.*

*4.1. Por este modo de ver as coisas, avulta a indispensabilidade ou a rigorosa essencialidade da função tribunalícia de contas.*

*(...) 6.1. Com esta separação conceitual, fica evidenciado que os Tribunais de Contas não exercem a chamada função jurisdicional do Estado. A função jurisdicional do Estado é exclusiva do Poder Judiciário e é por isso que as Cortes de Contas: a) não fazem parte da relação dos órgãos componenciais desse Poder (o Judiciário), como se vê da simples leitura do art. 92 da Lex Legum; b) também não se integram no rol das instituições que foram categorizadas como instituições essenciais a tal função (a jurisdicional), a partir do art. 127 do mesmo Código Político de 1988.*

*(...) 6.3. Algumas características da jurisdição, no entanto, permeiam os julgamentos a cargo dos Tribunais de Contas. Primeiramente, porque os TC's julgam sob critério exclusivamente objetivo ou da própria técnica jurídica (subsunção de fatos e pessoas à objetividade das normas constitucionais e legais). Segundamente, porque o fazem com a força ou a irretroatividade que é própria das decisões judiciais com trânsito em julgado. Isto, quanto ao mérito das avaliações que as Cortes de Contas fazem incidir sobre a gestão financeira, orçamentária, patrimonial, contábil e operacional do Poder Público.*

Não, porém, quanto aos direitos propriamente subjetivos dos agentes estatais e das demais pessoas envolvidas em processos de contas, porque, aí, prevalece a norma constitucional que submete à competência judicante do Supremo Tribunal Federal a impetração de habeas corpus, mandado de segurança e habeas data contra atos do TCU (art. 102, inciso I, alínea d). Por extensão, caem sob a competência dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, conforme a situação, o processo e o julgamento dessas mesmas ações constitucionais contra atos dos demais Tribunais de Contas.

(...) 6.5. Em síntese, pode-se dizer que a jurisdição é atividade-fim do Poder Judiciário, porque, no âmbito desse Poder, julgar é tudo. Ele existe para prestar a jurisdição estatal e para isso é que é forrado de competências. Não assim com os Tribunais de Contas, que fazem do julgamento um dos muitos meios ou das muitas competências para servir à atividade-fim do controle externo.

(...) 7.1. Por outro aspecto, ajunte-se que nenhum Tribunal de Contas é tribunal singelamente administrativo (ao contrário do que se tem afirmado, amiudadamente). Não pode ser um tribunal tão-somente administrativo um órgão cujo regime jurídico é centralmente constitucional. É dizer: os Tribunais de Contas têm quase todo o seu arcabouço normativo montado pelo próprio Poder Constituinte. Assim no plano da sua função, como respeitadamente às suas competências e atribuições e ainda quanto ao regime jurídico dos agentes que o formam.

(...)” (grifou-se).

5. Como se vê, é o Tribunal de Contas da União órgão público especializado de auxílio ao Congresso Nacional. Possui estatura constitucional e visa orientar o Poder Legislativo no exercício do controle externo, sem, contudo, subordinar-se a ele. Por isso, possui autonomia, cumprindo-lhe, primordialmente, praticar atos administrativos de fiscalização, tendo a Constituição Federal outorgado-lhe diversas competências para o cumprimento deste mister, inclusive a competência jurisdicional, se se considerar jurisdição todo poder ou autoridade conferida à pessoa, em virtude da qual pode conhecer de certos negócios públicos e os resolver de forma definitiva (in Vocabulário Jurídico, De Plácido e Silva, pág. 466). Em verdade, segundo consta da ementa do MS 23.550, Redator para Acórdão o Ministro Sepúlveda Pertence, o Tribunal de Contas da União é de “colorido quase-jurisdicional” (in DJ 31/10/2001).

6. Assim sendo, tendo em vista a competência jurisdicional deste Tribunal de Contas e levando-se ainda em consideração o teor do enunciado nº 103 da Súmula de Jurisprudência desta Corte, bem como o art. 15 do NCPC, que, de forma inovadora em relação ao código anterior, dispôs expressamente quanto à aplicação supletiva e subsidiária das disposições do novo Código de Processo Civil aos processos eleitorais, trabalhistas e também aos administrativos, entendendo ter incidência no âmbito desta Corte de Contas, naquilo que lhe for aplicável, o disposto nos arts. 926 e 927 do NCPC,  
**verbis:**

“Art. 926. Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente.

§ 1º. Na forma estabelecida e segundo os pressupostos fixados no regimento interno, os tribunais editarão enunciados de súmula correspondentes a sua jurisprudência dominante.

§ 2º. Ao editar enunciados de súmula, os tribunais devem ater-se às circunstâncias fáticas dos precedentes que motivaram sua criação

Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão:

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

II - os enunciados de súmula vinculante;

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

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

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

§ 1º. Os juízes e os tribunais observarão o disposto no art. 10 e no art. 489, § 1º, quando decidirem com fundamento neste artigo.

§ 2º. A alteração de tese jurídica adotada em enunciado de súmula ou em julgamento de casos repetitivos poderá ser precedida de audiências públicas e da participação de pessoas, órgãos ou entidades que possam contribuir para a rediscussão da tese.

§ 3º. Na hipótese de alteração de jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais superiores ou daquela oriunda de julgamento de casos repetitivos, pode haver modulação dos efeitos da alteração no interesse social e no da segurança jurídica.

§ 4º. A modificação de enunciado de súmula, de jurisprudência pacificada ou de tese adotada em julgamento de casos repetitivos observará a necessidade de fundamentação adequada e específica, considerando os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da isonomia.

§ 5º. Os tribunais darão publicidade a seus precedentes, organizando-os por questão jurídica decidida e divulgando-os, preferencialmente, na rede mundial de computadores” (grifou-se).

7. Da simples leitura dos referidos dispositivos legais, não há dúvida de que um dos maiores avanços do novo Código de Processo Civil é a valorização dos precedentes judiciais. Novos instrumentos processuais, como o incidente de resolução de demanda repetitiva (IRDR) e o mecanismo do recurso repetitivo, somam-se ao esforço de toda a comunidade jurídica para a necessidade de se criar uma jurisprudência uniforme e estável.

8. Além de minimizar a insegurança jurídica e a litigiosidade, a vinculação do julgador aos precedentes visa proporcionar maior celeridade e, sobretudo, tratamento igual entre os jurisdicionados, evitando decisões conflitantes e contraditórias, a fim de se resguardar a segurança jurídica. Com isso, busca-se concretizar o princípio da isonomia que não deve se dar tão somente perante a lei, mas também em relação às decisões judiciais e também às administrativas. Segundo Fredie Didier, o novo CPC é o “*primeiro regramento da história sobre o que é um precedente, quais são seus efeitos, quem se vincula a ele, como se interpreta, além de regular o direito a demonstrar que um caso não se encaixa no precedente*”.

9. Observe-se que, ao tratar dos elementos e dos efeitos da sentença, o novo Código de Processo Civil dispõe sobre o dever de fundamentação, com destaque para o respeito aos precedentes. Estabelece o § 1º do art. 489, em seus incisos IV e V, que não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que, entre outros: **i)** se limitar a invocar precedente ou enunciado de súmula, sem identificar seus fundamentos determinantes nem demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta àqueles fundamentos (inciso V); e **ii)** deixar de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento (inciso VI).

10. É dizer: não será considerada fundamentada a decisão, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que, invocando um precedente, não mencione seu adequado enquadramento à hipótese sob julgamento. Igualmente, ao deixar de invocar o precedente, não poderá a decisão deixar de justificar sua não utilização. De outro lado, caso não se utilize os precedentes apontados, será necessário apontar eventual superação ou distinção, tendo sido positivada, assim, a aplicação das conhecidas técnicas de confronto, interpretação e aplicação do precedente (**distinguishing**) e sua superação (**overruling**).

11. Consoante se extrai da Exposição de Motivos do novo Código de Processo Civil:

*“A segurança jurídica fica comprometida com a brusca e integral alteração do entendimento dos tribunais sobre questões de direito.*

*Encampou-se, por isso, expressamente princípio no sentido de que, uma vez firmada jurisprudência em certo sentido, esta deve, como norma, ser mantida, salvo se houver relevantes razões recomendando sua alteração.*

*Trata-se, na verdade, de um outro viés do princípio da segurança jurídica, que recomendaria que a jurisprudência, uma vez pacificada ou sumulada, tendesse a ser mais estável.*

(...)

*O novo Código prestigia o princípio da segurança jurídica, obviamente de índole constitucional, pois que se hospeda nas dobras do Estado Democrático de Direito e visa a proteger e a preservar as justas expectativas das pessoas.*

*Todas as normas jurídicas devem tender a dar efetividade às garantias constitucionais, tornando ‘segura’ a vida dos jurisdicionados, de modo a que estes sejam poupados de ‘surpresas’, podendo sempre prever, em alto grau, as consequências jurídicas de sua conduta” (grifou-se).*

12. Fixada, portanto, a premissa de que esta Corte de Contas, à luz do novo Código de Processo Civil, possui o dever legal de se vincular aos seus próprios precedentes, haja vista a necessidade de uniformizar sua jurisprudência, mantê-la estável, íntegra e coerente, assim como de observar as decisões oriundas do Poder Judiciário de caráter vinculante, entendo que as dúvidas ora suscitadas pela autoridade consulente já se encontram todas elas solucionadas na jurisprudência do Plenário deste Tribunal, não havendo qualquer razão relevante que recomende sua alteração. Senão vejamos.

13. Em pesquisa à jurisprudência desta Corte de Contas, sobretudo aos precedentes oriundos do Plenário, verifico que a questão relativa à incidência do teto remuneratório em relação aos vencimentos e/ou proventos decorrentes da acumulação lícita de cargos públicos foi apreciada pela primeira vez em 25 de abril de 2007, nos autos do TC-026.897/2006-6, que tratava de consulta formulada pelo Presidente do Tribunal Superior do Trabalho acerca da legalidade da percepção da remuneração correspondente a dois cargos efetivos em órgãos distintos, constitucionalmente cumuláveis, conjugada à especial circunstância de investidura em cargo de provimento em comissão (CJ), de dedicação exclusiva em um dos órgãos, com opção pela remuneração do cargo efetivo na forma do art. 5º da Lei nº 10.475/2002, revogada pela Lei nº 11.416/2006.

14. Ao responder à consulta formulada, entendeu este Tribunal ser *“lícito ao servidor do Poder Judiciário ocupante de dois cargos efetivos acumuláveis na forma da Constituição Federal, investido em cargo em comissão, receber, além da remuneração dos dois cargos efetivos, o acréscimo decorrente do exercício de cargo em comissão de que tratam as regras previstas nos incisos I e II do § 2º do art. 18 da Lei 11.416/2006, observado o teto remuneratório estabelecido no art. 37, XI, da Constituição Federal, e desde que existente compatibilidade de horário e local de trabalho entre o cargo efetivo que continuará exercendo e o cargo em comissão para o qual foi investido, assim declarada pelas autoridades máximas dos órgãos ou entidades envolvidas, consoante dispõe o art. 120 da Lei 8.112/1990.”* (item 9.1.1 do Acórdão nº 691/2007-Plenário, Relator Ministro Marcos Bemquerer).

15. Muito embora a consulta tenha se dirigido especificamente sobre a aplicação do art. 120 da Lei nº 8.112/1990 – investidura em cargo em comissão de servidor que acumula lícitamente dois cargos efetivos em órgãos distintos –, certo é que o Plenário deste Tribunal, por meio da referida deliberação, entendeu que na acumulação lícita de cargos públicos efetivos em órgãos distintos, ainda

que considerado o acréscimo decorrente do exercício do cargo em comissão em relação a um dos cargos, o teto remuneratório tem incidência sobre o somatório da remuneração dos cargos efetivos.

16. Em 18 de março de 2009, o Plenário desta Corte apreciou nova consulta formulada pelo Tribunal Superior do Trabalho nos autos do TC-020.132/2005-8. A questão objeto da consulta dizia respeito à aplicabilidade do teto remuneratório previsto no inciso XI do art. 37 da CF/1988 em face do disposto no art. 3º da Lei nº 10.887/2004, o qual estabelece que *“art. 3º. Para os fins do disposto no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão sistema integrado de dados relativos às remunerações, proventos e pensões pagos aos respectivos servidores e militares, ativos e inativos, e pensionistas, na forma do regulamento.”* (grifou-se).

17. Ao analisar o tema, esta Corte decidiu que *“o teto de remunerações e subsídios previsto pelo art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional n. 41/2003, é auto-aplicável, não carecendo de regulamentação em face da previsão de instituição de sistema integrado de dados a que alude o art. 3º da Lei n. 10.887/2004”* (item 9.2 do Acórdão nº 463/2009-Plenário, Relator Ministro Marcos Bemquerer).

18. A despeito de ter sido afirmada a eficácia plena do teto remuneratório a partir da edição da Lei nº 11.143/2005, que instituiu o subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal, restou assentado na referida decisão, como **obiter dictum**, que *“apenas na hipótese de o agente receber remuneração por mais de uma fonte pagadora é que a aplicação do teto ofereceria dificuldades operacionais para os órgãos a que ele está vinculado”*. Entendeu-se, na verdade, que o referido art. 3º da Lei nº 10.887/2004 dizia respeito ao controle do valor devido pela Administração Pública ao servidor ou membro de poder que possua mais de uma fonte de remuneração e, não, propriamente, à fixação do teto remuneratório de que cuida o art. 37, XI, da CF/1988.

19. Em 3 de junho de 2009, nos autos do TC 017.351/2005-2, foi apreciada por este Tribunal, pela vez primeira, de forma direta e inequívoca, a incidência do teto remuneratório em relação ao somatório da acumulação de proventos de aposentadoria com vencimentos.

20. Tratava-se de consulta formulada pelo Ex-Presidente da Comissão de Turismo da Câmara dos Deputados, Deputado Antonio Cambraia, acerca da incidência do teto remuneratório na acumulação de proventos de aposentadoria do cargo de Desembargador de Tribunal de Justiça estadual com subsídio do cargo de Deputado Federal, tendo o Plenário deste Tribunal, por meio do Acórdão nº 1.199/2009, respondido ao consulente que: *“o magistrado inativo, eleito membro do Congresso Nacional, poderá receber os proventos de aposentadoria, cumulativamente com os subsídios do cargo eletivo, desde que respeitado o limite fixado para os subsídios dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, em espécie, na forma do inciso XI e § 10, do art. 37, da Constituição Federal.”* (item 9.2 do Acórdão nº 1.199/2009, Relator Ministro Augusto Nardes - grifou-se).

21. Veja-se, a propósito, o sumário da referida deliberação:

*“SUMÁRIO: CONSULTA. ACUMULAÇÃO DOS PROVENTOS DE APOSENTADORIA COM OS SUBSÍDIOS DE DEPUTADO FEDERAL, POR MEMBRO DO PODER JUDICIÁRIO ESTADUAL APOSENTADO. CONHECIMENTO. POSSIBILIDADE ATÉ O LIMITE DO TETO CONSTITUCIONAL.*

*Magistrado inativado, eleito membro do Congresso Nacional, poderá receber os proventos de aposentadoria cumulativamente com os subsídios do cargo eletivo, respeitado o limite fixado, em espécie, para os subsídios dos Ministros do Supremo Tribunal Federal”*.

22. Opostos embargos declaratórios pela Câmara dos Deputados, nos quais se alegou a ocorrência de omissão quanto à forma de operacionalização do teto constitucional, o Plenário desta Corte de Contas, por meio do Acórdão nº 2.274/2009-Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes, proferido na sessão de 30/9/2009, os acolheu em parte, para acrescentar ao item 9.2 do Acórdão nº

1.199/2009 que: “o art. 37, inciso XI, da CF/1988, para fins de aplicação do teto remuneratório, nos casos de acumulação legal de cargos, funções ou empregos públicos em esferas, fontes e/ou poderes distintos, depende, para sua operacionalização, da implementação do sistema integrado de dados, instituído pelo art. 3º da Lei nº 10.887/2004, sem prejuízo de outras normas de cunho infraconstitucional que definam as seguintes questões: qual teto ou subteto aplicar-se o corte? de qual órgão ou entidade é a responsabilidade pelo corte de valores que ultrapassem o teto? haverá proporcionalização no abateteto nas diferentes fontes pagadoras? Como ficará a questão da tributação nas esferas envolvidas com o excesso do teto? qual a destinação dos recursos orçamentários e financeiros resultantes da redução remuneratória? existirá a possibilidade de opção por parte do beneficiário dos rendimentos cumulativos na escolha de qual fonte pagadora deverá efetuar o corte? etc.” (grifou-se).

23. Na prática, em virtude de supostas dificuldades operacionais alegadas pelo órgão jurisdicionado, esta Corte de Contas afastou a eficácia plena do art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, que dispõe acerca da incidência do teto remuneratório constitucional, quando se tratar de servidores ou agentes públicos beneficiários de remuneração, subsídios e proventos cujos pagamentos têm origens em fontes de órgãos, governos e/ou poderes distintos, ou seja, União, Estados e Municípios, em face do disposto no art. 3º da Lei nº 10.887/2004. Veja-se, a propósito, o teor do sumário do referido Acórdão nº 2.274/2009-Plenário:

“SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. ACOLHIMENTO PARCIAL. ALTERAÇÃO DE REDAÇÃO DE ITEM DO ACÓRDÃO EMBARGADO. ARQUIVAMENTO. Quando a acumulação de cargos, funções e empregos públicos ocorrer em diferentes esferas de governo, poderes ou fontes remuneratórias, o art. 37, inciso XI, da CF/88, tem eficácia limitada ou relativa complementável, dependendo, para a aplicação do teto remuneratório, de normatização infraconstitucional, além do regulamento previsto no art. 3º da Lei nº 10.887/2004” (grifou-se).

24. Confira-se, também, a letra do art. 3º da Lei nº 10.887/2004:

“Art. 3º. Para os fins do disposto no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão sistema integrado de dados relativos às remunerações, proventos e pensões pagos aos respectivos servidores e militares, ativos e inativos, e pensionistas, na forma do regulamento.”

25. Em 24 de março de 2010, houve novo debate sobre o tema nos autos do TC 030.632/2007-5, que cuidou de representação formulada pelo Ministério Público junto a esta Corte de Contas, na qual se apontou a infringência ao limite do teto remuneratório a que se refere o art. 37, inciso XI, da Constituição Federal por 42 servidores/autoridades, ativos ou inativos, deste Tribunal de Contas e do Tribunal de Contas do Distrito Federal, levando-se em conta a soma de duas ou mais fontes de pagamentos.

26. Ao analisar o tema, muito embora tenha sido mantida a orientação jurisprudencial anterior quanto à necessidade de implementação do sistema integrado de dados instituído pelo art. 3º da Lei nº 10.887/2004 para que haja a operacionalização do teto remuneratório, o Plenário desta Corte de Contas postergou a análise dos casos concretos envolvendo o teto remuneratório e a acumulação de vencimentos e/ou proventos decorrentes de fontes de pagamento diversas, determinando, no entanto, a adoção das seguintes providências por parte de vários órgãos jurisdicionados a este Tribunal, no que interessa ao objeto da presente consulta:

#### **Acórdão nº 564/2010-Plenário**

*VISTOS, relatados e discutidos este autos de representação acerca de extrapolação do teto remuneratório constitucional no pagamento de salários e proventos, por entes da Administração Pública, considerando o somatório de retribuição pecuniária por mais de uma fonte pagadora,*

*ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, com fulcro no art. 237, inciso I, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 132, inciso I, da Resolução/TCU nº 191/2006,*

*9.1. conhecer da presente Representação formulada pelo representante do Ministério Público junto ao Tribunal, Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;*

*9.2. determinar à Presidência da República, por intermédio da sua Casa Civil e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) que, em conjunto com os demais órgãos federais de cúpula dos poderes, assim como os autônomos, adotem, no prazo de 60 (sessenta) dias, providências para a constituição de grupo de trabalho visando à implementação do sistema integrado de dados instituído pelo art. 3º da Lei nº 10.887/2004, no âmbito da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios;*

*9.3. recomendar aos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como ao Presidente da República, este por intermédio da Ministra-Chefe da Casa Civil e do Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) que, em conjunto com os demais órgãos de cúpula dos poderes e esferas, adotem providências para que o art. 37, inciso XI, da CF/1988, para fins de aplicação do teto remuneratório, nos casos de acumulação lícita de cargos, funções ou empregos públicos, previstas na Constituição Federal, decorrentes de esferas, fontes e/ou poderes distintos, possa ter aplicabilidade plena, mediante a edição de outras normas legais e/ou regulamentares, disciplinando as seguintes questões, dentre outras que entenderem cabíveis:*

*9.3.1. definição do teto remuneratório ou do subteto que sofrerão os eventuais cortes;*

*9.3.2. definição de quais órgãos ou entidades será a responsabilidade pelo corte de valores que ultrapassem o teto;*

*9.3.3. estudo da necessidade e da viabilidade da proporcionalização do abate teto nas diferentes fontes pagadoras;*

*9.3.4. estudo dos efeitos da tributação nas diferentes esferas envolvidas com o excesso e com o corte do teto;*

*9.3.5. definição da destinação dos recursos orçamentários e financeiros resultantes da redução remuneratória;*

*9.3.6. estudo da possibilidade e da conveniência de opção, por parte do beneficiário, da escolha da fonte pagadora que deva efetuar o corte;*

*9.4. para fins do disposto no item 9.3, recomendar a criação de comissão destinada à realização dos estudos preliminares pertinentes, a ser integrada, no mínimo, por representantes da Presidência da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Supremo Tribunal Federal, do Ministério Público da União e do Tribunal de Contas da União;*

*(...)*

*9.6. determinar à Secretaria de Fiscalização de Pessoal deste Tribunal que:*

*(...)*

*9.6.4. com base na Constituição Federal, na Jurisprudência do STF, nas regulamentações do CNJ e CNMP, realize estudo, para posterior submissão ao Plenário, acerca dos critérios e parâmetros, ainda que mínimos, que poderia utilizar o Tribunal na avaliação de casos concretos que envolvam superação do teto salarial previsto no art. 37, XI da Constituição Federal de 1988;*

9.6.5. retorne, no prazo de 90 dias, os autos ao relator com proposta de mérito conclusiva acerca dos estudos determinados no subitem 9.6.4;

*9.7. enviar cópia do acórdão, acompanhado do voto e do relatório que o fundamentam, aos Presidentes da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Supremo Tribunal Federal, ao Procurador-Geral da República, à Ministra-Chefe da Casa Civil da Presidência da República, ao Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), ao representante, Procurador Marinus Eduardo de Vries Marsico, e ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios” (grifou-se).*

27. Em 25 de maio de 2011, nos autos do TC-025.320/2006-9, que tratou de relatório de auditoria realizada junto ao Tribunal Regional Federal da 2ª Região, em função de determinação exarada mediante o Acórdão nº 1.751/2006-Plenário, com a finalidade de avaliar possíveis acumulações indevidas de cargos e a percepção de remunerações acima dos valores máximos constitucionalmente estabelecidos por servidores e magistrados do referido órgão, o Plenário desta Corte de Contas, considerando que a operacionalização do teto remuneratório determinada no Acórdão nº 564/2010-Plenário ainda não havia sido efetivada, reiterou seu entendimento no sentido de que:

*“a operacionalização do teto remuneratório depende da implementação do sistema integrado de dados instituído pelo art. 3º da Lei nº 10.887/2004, além de normatização infraconstitucional suplementar que defina as questões relativas a qual teto ou subteto aplicar o limite, a responsabilidade pelo corte de valores que ultrapassem seu valor, qual a proporção do abate teto nas diferentes fontes, a questão da tributação dela resultante, a destinação dos recursos orçamentários e financeiros decorrentes da redução remuneratória, a possibilidade de opção por parte do beneficiário da fonte a ser cortado, etc.” (Acórdão nº 1.338/2011-Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes).*

28. Passados mais de cinco anos da edição do Acórdão nº 564/2010-Plenário, da relatoria do Ministro Augusto Nardes, e verificada a recalcitrância dos órgãos jurisdicionados quanto à implementação do sistema integrado de dados a que alude o art. 3º da Lei nº 10.887/2004, retornou para exame por parte do Plenário deste Tribunal o trabalho desenvolvido pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal em cumprimento ao item 9.6.4 da referida deliberação (*“9.6.4. com base na Constituição Federal, na Jurisprudência do STF, nas regulamentações do CNJ e CNMP, realize estudo, para posterior submissão ao Plenário, acerca dos critérios e parâmetros, ainda que mínimos, que poderia utilizar o Tribunal na avaliação de casos concretos que envolvam superação do teto salarial previsto no art. 37, XI da Constituição Federal de 1988”*), bem como as situações concretas de acumulação de vencimento e/ou proventos identificadas nos autos do TC-030.632/2007-5.

29. Ao final, considerando-se a percuciente análise empreendida pela unidade técnica, bem como os dispositivos constitucionais e legais regedores da matéria já acima referenciados, o Plenário desta Corte de Contas, por meio do Acórdão nº 1.994/2015, da minha relatoria, chegou às seguintes conclusões sobre a matéria, consoante se extrai dos fundamentos do voto condutor do feito por mim subscrito:

**i)** O inciso XI do artigo 37 da CF/1988 não cuida do somatório de rendimentos provenientes de cargos distintos, mas de rendimentos oriundos de um único cargo ou vínculo funcional tomado de per si, os quais (rendimentos), percebidos de forma cumulativa ou não (parcelas pagas com fundamento em rubricas ou título diversos, mas oriundas de um único vínculo funcional), têm de se conter no limite máximo representado pelo subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal.

**ii)** Quando o constituinte derivado pretendeu aludir à incidência do teto remuneratório na acumulação de cargos públicos, ele o fez de maneira inequívoca, como na parte final do inciso XVI do art. 37 da CF/1988 (*“é vedada a acumulação remunerada de cargos*

*públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI").*

**iii)** Mais: quando pretendeu aludir ao somatório de rendimentos oriundos de vínculos funcionais distintos, também o fez de forma expressa, precisamente no §11 do art. 40 da CF/1988: "§11. Aplica-se o limite fixado no art. 37, XI, à soma total dos proventos de inatividade, inclusive quando decorrentes da acumulação de cargos ou empregos públicos, bem como de outras atividades sujeitas a contribuição para o regime geral da previdência social, e ao montante resultante da adição de proventos de inatividade com remuneração de cargo acumulável na forma desta Constituição, cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, e de cargo eletivo."

**iv)** Desse modo, na atividade, conforme estabelecido na parte final do inciso XVI do art. 37 da CF/1988, apenas as acumulações de cargos previstas no referido dispositivo constitucional (dois cargos de professor; um cargo de professor com outro, técnico ou científico; dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas) se submetem ao teto pelo somatório das respectivas remunerações.

**v)** Na atividade, o teto remuneratório deverá ser observado de forma isolada para cada um dos cargos nos casos de acumulações "obrigatórias" fixadas no próprio texto constitucional (magistrados e membros do Ministério Público com assentos nos respectivos Conselhos Nacionais - arts. 103-B e 130-A da CF/1988; magistrados com assento na Justiça Eleitoral - arts. 119 e seguintes da CF/1988), bem como nos casos de acumulações "voluntárias" admitidas em regimes jurídico-constitucional específicos (magistrado e magistério - art. 95, parágrafo único, inciso I, da CF/1988; membro do Ministério Público e magistério - art. 128, § 5º, inciso II, alínea "d", da CF/1988), até mesmo por não haver qualquer menção ao inciso XI do art. 37 da CF/1988 nos referidos dispositivos constitucionais, a exemplo da parte final do inciso XVI do art. 37 da CF/1988.

**vi)** Nas hipóteses em que estiverem envolvidas acumulações de proventos com proventos ou de proventos com vencimentos, a norma de regência a ser observada é o §11 do art. 40, a qual estabelece, na letra da própria Constituição, que são limitados ao teto, respectivamente, a "soma total dos proventos de inatividade, inclusive quando decorrentes da acumulação de cargos ou empregos públicos" e o "montante resultante da adição de proventos de inatividade com remuneração de cargo acumulável na forma desta Constituição, cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, e de cargo eletivo".

**vii)** Ainda que a acumulação de cargos não esteja amparada no art. 37, inciso XVI, da CF/1988 (acumulações obrigatórias e voluntárias da magistratura e do membro do Ministério Público - arts. 95, parágrafo único, 103-B, 119, 128, § 5º, inciso II, alínea "d", 130-A, todos da CF/1988), uma vez envolvido o pagamento de benefício previdenciário em qualquer dos vínculos funcionais originários, terá incidência o disposto no §11 do art. 40 da CF/1988, que estabelece que a soma dos rendimentos deverá ser confrontada com o teto remuneratório.

**viii)** A ausência do sistema integrado de dados previstos no art. 3º da Lei nº 10.887/2004, abrangendo todos os Poderes e esferas de governo, não constitui, em si mesmo, fator impeditivo para a aplicação do teto remuneratório, dada a força normativa da Constituição e a eficácia plena do inciso XI do artigo 37 da CF/1988. Tal sistema, ante seu caráter meramente instrumental, acessório, não pode ser erigido como obstáculo para o cumprimento da norma constitucional, sobretudo em situações irregulares de extrapolação de teto já conhecidas pela Administração.

ix) No que diz respeito à forma como deverão ser processados os cortes quando o somatório de rendimentos de um mesmo beneficiário oriundos da acumulação lícita de cargos exceder o valor do subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal, tem-se que:

- nos casos de servidor em situação de acumulação obrigatória ou voluntária previstas na Constituição Federal, à exceção das acumulações previstas no inciso XVI do art. 37 da CF/1988, o teto remuneratório deverá ser observado em relação à remuneração percebida em cada vínculo funcional considerada isoladamente e não sobre o somatório dos valores percebidos;

- nos casos de servidor em atividade em dois vínculos funcionais mantidos com a Administração (i.e., exercício concomitante de dois cargos públicos), nos termos do inciso XVI, do art. 37 da CF/1988, nada obstante a incidência do teto sobre o somatório dos valores percebidos, a operacionalização do abate-teto, quando envolvidas esferas de governo ou Poderes distintos, requer a edição de normatização e regulamentação específicas, dada a dificuldade que a questão oferece quanto à violação de direitos e garantias fundamentais, tais como o princípio da isonomia, da irredutibilidade salarial, do direito ao salário mínimo e da vedação ao trabalho não remunerado ou gratuito, conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal ao reconhecer a repercussão geral da matéria tratada no RE 612.975;

- no que diz respeito às acumulações envolvendo vencimentos de um cargo ativo e proventos de aposentadoria de outro cargo, mesmo quando envolvidas esferas de governo ou Poderes distintos, a glosa de eventual parcela extrateto deverá se dar em relação aos valores pagos a título de benefício previdenciário, dada a natureza jurídica previdenciária da restrição imposta pelo § 11 do art. 40 da CF/1988; e

- no que diz respeito à acumulação de proventos oriundos de cargos de esferas de governo ou Poderes distintos, a glosa deverá se concentrar na segunda aposentadoria deferida, onde quer que tenha ocorrido. É que, ao se aposentar, ao servidor incumbe informar à Administração outros vínculos funcionais que eventualmente possua com o serviço público, de modo que eventuais acumulações ainda desconhecidas virão à tona nesse momento. Assim, em sendo o órgão/entidade responsável pela segunda concessão aquele que obterá as informações pertinentes, apresenta-se razoável que seja ele o incumbido de ajustar – de pronto – a remuneração total do inativo, tendo em vista o princípio constitucional da eficiência insculpido no art. 37, **caput**, da CF/1988.

30. Anote-se que, após o julgamento do referido Acórdão nº 1.994/2015, o Plenário desta Corte de Contas voltou a analisar a matéria em representação autuada a partir de expediente encaminhado pela Procuradoria da República no Estado do Rio Grande do Norte, noticiando a “*possível violação do teto constitucional remuneratório por parte de Garibaldi Alves Filho em razão do recebimento cumulado dos valores do subsídio de Senador da República e proventos de aposentadoria de Deputado Estadual*”.

31. Veja-se, a propósito, o que restou decidido no Acórdão nº 3.160/2016-Plenário, da minha relatoria, sobre a questão tratada na mencionada representação, **verbis**:

*“VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pelo Procurador da República Victor Manoel Mariz, lotado na Procuradoria da República no Rio Grande do Norte,*

*ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator e com fundamento no art. 237 do Regimento Interno em:*

*9.1. conhecer da presente representação para, no mérito, considerá-la procedente;*

9.2. *dê ciência à Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte e ao Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte de que:*

9.2.1. *o somatório dos proventos de aposentadoria de Deputado Estadual com o subsídio de Senador da República percebidos pelo Sr. Garibaldi Alves Filho ultrapassa o teto estabelecido pelo art. 37, inciso XI, da Constituição Federal;*

9.2.2. *segundo o entendimento deste Tribunal, consubstanciado no Acórdão 1994/2015-Plenário, em casos de acumulação de proventos de aposentadoria com remuneração, a glosa dos valores que ultrapassam o teto constitucional deve ser feita no benefício previdenciário;*

9.3. *encaminhar cópia integral desta deliberação e dos documentos de peças 3 e 23, bem assim do Acórdão 1994/2015-Plenário, ao Procurador da República Victor Manoel Mariz, à Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte e ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte.” (grifou-se).*

32. Verifica-se, desse modo, que o “estado da arte” da jurisprudência desta Corte de Contas sobre a incidência do teto remuneratório nas hipóteses de percepção cumulativa de vencimentos e/ou proventos oriundos de dois cargos públicos, ainda que envolvidas esferas de governo ou Poderes distintos, encontra-se no que restou decidido por este Tribunal no Acórdão nº 1.994/2015-Plenário, cujas teses de julgamento encontram-se acima enumeradas.

33. Tanto é assim que os órgãos fracionários deste Tribunal, a partir da publicação do referido acórdão, passaram a decidir as questões que lhe foram submetidas nos seguintes termos:

*“A restrição do art. 37, § 10, da CF/1988 (vedação à percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes do art. 40 ou dos arts. 42 e 142 com remuneração de cargo, emprego ou função pública) não se aplica àqueles que tenham ingressado novamente no serviço público até 15/12/1998 (art. 11 da EC 20/1998), sendo-lhes proibida a percepção de mais de uma aposentadoria pelo regime de previdência a que se refere o art. 40 da CF/1988, aplicando-se-lhes, em qualquer caso, o limite do teto remuneratório previsto no art. 37, inciso XI, da CF/1988.” (Acórdão nº 4.704/2015-1ª Câmara, Relator Ministro José Múcio Monteiro)*

*“A Constituição Federal veda a acumulação remunerada de cargos, empregos e funções públicas (art. 37, incisos XVI e XVII), estendendo essa vedação aos proventos de aposentadoria (art. 37, § 10, e 40, § 6º). As únicas exceções admitidas são: a) dois cargos de professor (art. 37, inciso XVI, alínea a); b) um cargo de professor com outro de natureza técnica ou científica (art. 37, inciso XVI, alínea b); c) dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas (art. 37, inciso XVI, alínea c, com a redação atribuída pela EC 34/2001); d) um cargo de juiz com outro de magistério (art. 95, parágrafo único, inciso I); e) um cargo de representante do Ministério Público com outro de magistério (art. 128, § 5º, inciso II, alínea d); f) dois cargos ou empregos privativos de médico que, à época da promulgação da Constituição, estivessem sendo exercidos por médico militar na administração pública direta ou indireta (art. 17, § 1º, do ADCT); g) dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde que, à época da promulgação da Constituição, estivessem sendo exercidos na administração pública direta ou indireta (art. 17, § 2º, do ADCT). Mesmo no caso das exceções elencadas acima, há que se respeitar: a) a compatibilidade de horários (art. 37, inciso XVI, parte final); b) o teto remuneratório (art. 37, inciso XI).” (Acórdão nº 5.408/2016-2ª Câmara, Relator Ministro Raimundo Carreiro)*

*“Nas situações em que houver acumulação de proventos de inatividade ou acumulação de proventos com remuneração de cargo público, aplica-se à soma dos rendimentos o teto remuneratório fixado no art. 37, inciso XI, da CF, em todas as hipóteses de acumulação constitucionalmente previstas, inclusive nas referentes a magistrados e procuradores que exercem o magistério público, tendo em vista o disposto no art. 40, § 11, da CF.”* (Acórdão nº 7.238/2016-1ª Câmara, Relator Ministro Benjamin Zymler)

*“Nas acumulações de vencimentos de cargo e de proventos de aposentadoria, estes é que deverão ser reduzidos sempre que necessária eventual glosa a título de abate-teto, por força do disposto no art. 40, § 11, da Constituição Federal, mesmo nos casos em que os vencimentos são custeados pela União e os proventos, por outro ente da Federação.”* (Acórdão nº 3.160/2016-1ª Câmara, Relator Ministro Benjamin Zymler)

*“Nas situações em que houver acumulação de proventos de inatividade ou acumulação de proventos com remuneração de cargo público, aplica-se à soma dos rendimentos o teto remuneratório fixado no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, em todas as hipóteses de acumulação constitucionalmente previstas, inclusive as referentes a magistrados e membros do Ministério Público, tendo em vista o disposto no art. 40, § 11, do texto constitucional.”* (Acórdão nº 359/2017-1ª Câmara, Relator Ministro Benjamin Zymler)

*“Na acumulação envolvendo vencimentos de cargo na atividade e proventos de aposentadoria, a glosa da parcela extrateto deverá incidir necessariamente sobre os proventos, dada a índole previdenciária da restrição imposta pela Constituição Federal; em se tratando de acumulação envolvendo apenas proventos, a glosa deverá ser efetuada na concessão mais recente.”* (Acórdão nº 1.587/2017-1ª Câmara, Relator Ministro Benjamin Zymler)

*“Na atividade, apenas as acumulações de cargos previstas no art. 37, inciso XVI, da Constituição Federal se submetem ao teto pelo somatório das respectivas remunerações. Por outro lado, no caso de pagamento de benefício previdenciário em qualquer dos vínculos funcionais originários, passa a ter incidência o art. 40, § 11, da CF, que estabelece que a soma de todos os rendimentos deve ser confrontada com o teto remuneratório.”* (Acórdão nº 2.052/2017-1ª Câmara, Relator Ministro Vital do Rêgo).

34. De tudo o quanto foi exposto, entendo que a atual jurisprudência desta Corte de Contas sobre a matéria objeto da presente consulta, consubstanciada no Acórdão nº 1.994/2015-Plenário, é a que se mostra mais consentânea com o estabelecido nos arts. 37, incisos XI e XVI e §10, 40, §§ 6º e 11, todos da CF/1988 e art. 11 da EC nº 20/1998, além de ser, a meu ver, a que melhor se ajusta aos cânones da hermenêutica constitucional, já que inegavelmente presta observância aos princípios da unidade, da concordância prática e, sobretudo, ao princípio da máxima efetividade da Constituição, do qual se recolhe o seguinte:

“Estreitamente vinculado ao princípio da força normativa da Constituição, em relação ao qual configura um subprincípio, o cânone hermenêutico-constitucional da máxima efetividade orienta os aplicadores da Lei Maior para que interpretem as suas normas em ordem a otimizar-lhes a eficácia, sem alterar o seu conteúdo.

De igual modo, veicula um apelo aos realizadores da Constituição para que em toda situação hermenêutica, sobretudo em sede de direitos fundamentais, procurem densificar os seus preceitos, sabidamente abertos e predispostos a interpretações expansivas.

*Tendo em vista, por outro lado, que, nos casos concretos, a otimização de qualquer dos direitos fundamentais, em favor de determinado titular, poderá implicar a simultânea compressão, ou mesmo o sacrifício, de iguais direitos de outrem, direitos que constitucionalmente também exigem otimização – o que, tudo somado, contrariaria a um só tempo tanto o princípio da unidade da Constituição quanto o da harmonização –, em face disso, impõe-se harmonizar a máxima efetividade com essas e outras regras de interpretação, assim como impõe-se conciliar, quando em estado de conflito, quaisquer bens ou valores protegidos pela Constituição.” (in Curso de Direito Constitucional, Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco: Ed. Saraiva, 2007, p. 111-112 – grifou-se).*

35. Gostaria apenas de frisar, a partir da lição acima mencionada, a necessidade de se ter o conteúdo do texto constitucional como limite último para o intérprete, pois como lembra Lênio Luiz Streck,

*“a jurisdição constitucional não pode se sobrepor à legislação democraticamente votada e que não seja incompatível com a Constituição. Portanto, se a jurisdição ‘construir’ novos textos, não estará fazendo interpretação e tampouco mutação, mas, sim, substituindo-se ao poder constituinte. Logo, a demo-cracia se transformará em jurisdicio-cracia.*

*(...) por outro lado também não se pode ‘descolar’ texto e norma (a não ser no caso de inconstitucionalidade, é claro). ‘Descolar’ texto e norma significa pagar pedágio ao mais simples pragmati(cis)mo. É se render a uma espécie de neossofismo ou neonominalismo. Ativismos e decisionismos dependem, exatamente, do-descolamento-da-norma-do-seu-texto (qualquer dúvida, sugiro a leitura das seis hipóteses pelas quais um juiz pode deixar de aplicar um texto legal, em Jurisdição e Decisão Jurídica, RT, 2013). Texto e norma são diferentes. Mas não cindidos. E nem colados”.* (in Os limites da interpretação e a democracia, texto publicado na Revista Consultor Jurídico, em 25 de junho de 2016 – grifou-se).

36. Posto isso, tendo em vista a natureza eminentemente constitucional da questão tratada nos presentes autos, e em obediência à premissa anteriormente fixada no sentido da vinculação da jurisdição desta Corte de Contas às decisões de caráter vinculante do Supremo Tribunal Federal, conforme disposto nos arts. 926 e 927 c/c o art. 15, todos do NCPC, entendo ser também necessário para o deslinde da questão posta na presente consulta o exame da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acerca do tema.

37. Nesse sentido, anoto que, em pesquisa realizada no sítio do Supremo Tribunal Federal na internet, não encontrei qualquer precedente de caráter vinculante sobre as questões postas na presente consulta.

38. Em 8 de setembro de 2004, foi julgado o Mandado de Segurança nº 24.742/DF, impetrado por Sônia Irsai Azevedo contra decisão proferida por esta Corte de Contas, que havia considerado ilegal ato de pensão militar instituído em favor da impetrante, em face da impossibilidade de sua percepção cumulativa com pensão civil também instituída em seu benefício.

39. Consoante se extrai do referido **mandamus**, o cônjuge da impetrante, instituidor da pensão, veio a ser reformado no cargo de Coronel da Aeronáutica em 13 de março de 1982. Em 14 do mês imediato, foi contratado, sob a égide da Consolidação das Leis do Trabalho, pelo Centro Técnico Aeroespacial - CTA, permanecendo como pesquisador sênior por onze anos, havendo ocorrido, nesse espaço de tempo, a transformação do seu emprego em cargo público. Em 25 de outubro de 1998, faleceu, passando a viúva a receber as duas pensões, ou seja, a militar e a civil, tendo esta Corte de Contas, por ocasião do exame do ato de pensão militar para fins de registro, considerado ilegal o referido ato, em virtude da impossibilidade de percepção cumulativa de ambos os benefícios, já que

não se tratava de cargos acumuláveis na atividade (cf. Acórdão nº 1.909/2003-2ª Câmara, Relator Ministro Benjamin Zymler).

40. Contudo, ao apreciar a matéria, considerou o Plenário do Supremo Tribunal Federal que “*a Carta de 1988, na redação primitiva, nada dispôs a respeito, em si, da acumulação de proventos. Com a Emenda Constitucional nº 20, deu-se disciplina interpretativa para viabilizar a acumulação de proventos e vencimentos considerados aqueles que, à época, haviam reingressado no serviço público por concurso público de provas ou de provas e títulos e pelas demais formas previstas na Constituição Federal, vedando-se, isso em 1998, a percepção de mais de uma aposentadoria pelo regime de previdência a que se refere o art. 40 da Constituição Federal, aplicando-se o limite fixado no § 11 do art. 40 (...)*” (grifou-se).

41. Ou seja, decidiu o Plenário da Suprema Corte, com base no §11 do art. 40 da CF/1988, que o teto remuneratório fixado no art. 37, XI, da CF/1988 tem incidência sobre a “soma total dos proventos de inatividade, inclusive quando decorrentes da acumulação de cargos ou empregos público (...)”.

42. Em 27 de setembro de 2007, o Supremo Tribunal Federal se debruçou novamente sobre a questão por meio do seu Plenário, o qual reafirmou a orientação anteriormente preconizada quanto à necessidade de se observar o teto remuneratório no que diz respeito à percepção cumulativa de provento civil com militar, verbis:

*“2. No julgamento do MS nº 25.113/DF, Rel. Min. Eros Grau, o Tribunal decidiu que, ‘reformado o militar instituidor da pensão sob a Constituição de 1967 e aposentado como servidor civil na vigência da Constituição de 1988, antes da edição da EC 20/98, não há falar-se em acumulação de proventos do art. 40 da CB/88, vedada pelo art. 11 da EC n. 20/98, mas a percepção de provento civil (art. 40 CB/88) cumulado com provento militar (art. 42 CB/88), situação não abarcada pela proibição da emenda’. Precedentes citados: MS nº 25.090/DF, MS nº 24.997/DF e MS nº 24.742/DF. Tal acumulação, no entanto, deve observar o teto previsto no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal”.* (MS nº 24.448/DF, Relator Ministro Ayres Britto, in DJ 14/11/2007 – grifou-se).

43. Mais recentemente, em 27 de abril de 2017, o tema da incidência do teto remuneratório constitucional nos casos em que é permitida a acumulação de cargos foi novamente apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, em regime de repercussão geral, nos RE 602.043/MT e 612.975/MT.

44. O RE 602.043 originou-se de mandado de segurança impetrado por servidor público estadual que atuava como médico na Secretaria de Saúde e na Secretaria de Justiça e Segurança Pública do Estado de Mato Grosso. Ao julgar o processo, o TJMT assentou a ilegitimidade do ato do Secretário de Administração do Estado que restringiu a percepção da remuneração decorrente do exercício de dois cargos de médico ao teto remuneratório correspondente ao subsídio de Governador do Estado.

45. Observe-se que, ao apreciar a repercussão geral da matéria, o Plenário Virtual do STF decidiu da seguinte forma:

*“TETO REMUNERATÓRIO – EMENDA Nº 41/2003 – SITUAÇÃO CONSTITUÍDA – INTANGIBILIDADE DECLARADA NA ORIGEM – TEMA CONSTITUCIONAL – REPETIÇÃO – RECURSO EXTRAORDINÁRIO – SEQUÊNCIA – REPERCUSSÃO GERAL CONFIGURADA. Possui repercussão geral a controvérsia acerca da aplicabilidade do teto remuneratório previsto no inciso XI do artigo 37 da Carta da República, introduzido pela emenda Constitucional nº 41/2003, à soma das remunerações provenientes da cumulação de dois cargos públicos privativos de médico.”* (RE 602.043 RG, Relator Ministro Marco Aurélio, in DJ 16/5/2011 – grifou-se)

46. Tem-se, assim, salvo melhor juízo, que o debate presente no RE 602.043 encontra-se circunscrito à incidência do teto remuneratório para os servidores que se encontram no regular exercício de cargos públicos, ou seja, que se encontram na atividade, tendo sido assinalada a especial circunstância do exercício cumulativo de dois cargos públicos privativos de médico.

47. O RE 612.975/MT, por sua vez, trata de questão diversa da do RE 602.043. Senão vejamos.

48. Um tenente-coronel da reserva da PM, que também exerceu o cargo de odontólogo, nível superior do SUS vinculado à Secretaria de Estado de Saúde, no qual também teria se aposentado, impetrou mandado de segurança perante o TJMT contra determinação do Secretário de Administração de Mato Grosso no sentido da retenção de parte dos seus proventos, em razão da aplicação do teto remuneratório. Ao julgar a questão, o referido tribunal entendeu que, para não ocorrer a violação do direito adquirido e do princípio da irredutibilidade salarial, já que a situação do impetrante estava consolidada antes do advento da EC nº 41/2003, o teto remuneratório deve ser aplicado, isoladamente, a cada uma das aposentadorias licitamente recebidas e não ao somatório das remunerações.

49. Ao decidir acerca da ocorrência ou não da repercussão geral no referido processo, o Plenário da Suprema Corte assim decidiu:

*“TETO CONSTITUCIONAL - PARCELAS PERCEBIDAS CUMULATIVAMENTE -- AFASTAMENTO NA ORIGEM - ALCANCE DO ARTIGO 37, INCISO XI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL NA REDAÇÃO ANTERIOR E NA POSTERIOR À EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 41/03 - RECURSO EXTRAORDINÁRIO - REPERCUSSÃO GERAL CONFIGURADA. Possui repercussão geral a controvérsia acerca da aplicabilidade do teto remuneratório estabelecido no artigo 37, inciso XI, da Carta Federal, com a redação conferida pela Emenda Constitucional nº 41/03, sobre as parcelas de aposentadorias percebidas cumulativamente.” (RE 612.975 RG, Relator Ministro Marco Aurélio, in DJ 26/4/2011).*

50. Do voto condutor do referido acórdão extrai-se os seguintes fundamentos:

*“O Tribunal de origem concedeu ordem em mandado de segurança assentando o direito – que teve como adquirido, a teor do disposto no artigo 60, §4º, da Constituição Federal – à consideração, para efeito do teto remuneratório, das parcelas percebidas de forma isolada, e não cumulativa. Em síntese, concluiu tratar-se, em última análise, de tetos individualizados conforme a parcela remuneratória. A situação jurídica é passível de repetir-se em inúmeros processos relativos às esferas federal, estadual e municipal e a servidores que recebem de fontes diversas, mediante a acumulação de cargos na atividade ou reingresso, após aposentadoria, no serviço público.”*

51. Como se vê, no RE 612.975, o debate acerca do teto remuneratório constitucional encontra-se circunscrito a *“servidores que recebem de fontes diversas, mediante a acumulação de cargos na atividade ou reingresso, após aposentadoria, no serviço público”*, ou seja, diz respeito à aplicabilidade do teto remuneratório sobre proventos de aposentadoria percebidos em decorrência do exercício cumulativo de cargos públicos.

52. A despeito de serem distintas as questões tratadas em ambos os recursos extraordinários, possuindo, inclusive, disciplinamentos constitucionais diversos, já que a situação dos ativos encontra-se regida pelo art. 37, XVI, da CF/1988, enquanto a dos inativos encontra-se disciplinada no art. 11 da Emenda Constitucional nº 20/1988 e no §11 do art. 40 da CF/1988, o Supremo Tribunal Federal realizou o julgamento de ambos os processos em conjunto, fixando a seguinte tese de repercussão geral:

*“Nos casos autorizados, constitucionalmente, de acumulação de cargos, empregos e funções, a incidência do artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal, pressupõe*

*consideração de cada um dos vínculos formalizados, afastada a observância do teto remuneratório quanto ao somatório dos ganhos do agente público”.*

53. Como se sabe, o julgamento efetuado em regime de repercussão geral é desprovido de eficácia **erga omnes** e não possui efeito vinculante. Nada obstante isso, o sistema processual civil, em nome da racionalidade e eficiência do Sistema Judiciário, e, sobretudo, em virtude do princípio da segurança jurídica, criou diversos mecanismos para que os juízes e tribunais de segunda instância respeitem a autoridade da decisão do Supremo Tribunal Federal tomada em regime de repercussão geral (cf. Rcl 10.793/DF, Relatora Ministra Ellen Gracie, **in** DJ 6/6/2011).

54. No que diz respeito às Cortes de Contas, muito embora não estejam elas sujeitas aos mecanismos processuais integrantes do Sistema Judiciário, entendo, pelos motivos já anteriormente expostos, que também elas devem respeitar a autoridade das decisões do Supremo Tribunal Federal tomadas em regime de repercussão geral.

55. Dito isso, entendo ser indene de dúvidas o dever desta Corte de Contas em observar a tese fixada em repercussão geral decorrente do julgamento dos RE 602.043/MT e 612.975/MT.

56. Há, no entanto, a meu ver, dúvidas quanto à abrangência da tese, considerando-se os termos nos quais foi fixada.

57. Em primeiro lugar, deve-se observar que os acórdãos relativos aos referidos processos ainda não foram publicados, o que impossibilita o exame dos fundamentos adotados por cada Ministro para se chegar ao alcance do enunciado aprovado, valendo lembrar, ainda, a possibilidade de modificação do que restou decidido, haja vista estar aberta, ainda, a possibilidade de interposição dos recursos legalmente previstos.

58. Em segundo lugar, não há no referido enunciado de tese qualquer referência a proventos de aposentadoria ou à disciplina do art. 11 da Emenda Constitucional nº 20/1988 e do §11 do art. 40 da CF/1988, o que gera dúvida quanto à sua incidência nas hipóteses de acumulação de proventos ou de proventos com vencimentos de cargos diversos, já que nela só há referência ao inciso XI do art. 37 da CF/1988, que cuida da acumulação de cargos públicos na atividade.

59. Em terceiro lugar, anoto que, a despeito de ainda não terem sido publicados os acórdãos dos recursos em questão, encontra-se disponível no sítio da TV Justiça na internet o vídeo da sessão de julgamento dos referidos processos. Ao analisá-lo, verifiquei que os votos que acompanharam o Relator do feito, Ministro Marco Aurélio, tiveram fundamentos distintos dos adotados por Sua Excelência, prevalecendo no julgamento, a meu sentir, o fundamento de que o teto remuneratório não poderia violar o princípio da isonomia (exercício de cargos de atribuições iguais com vencimentos distintos), da dignidade do valor do trabalho e, sobretudo, o da vedação do trabalho gratuito, a exemplo do que ocorreria na hipótese de um Ministro do Supremo Tribunal Federal (teto de remuneração) vir a ocupar outro cargo público autorizado pela Constituição Federal (magistério ou de Ministro do TSE).

60. Ocorre, todavia, que os referidos fundamentos não se aplicam na hipótese de acumulação de proventos ou de proventos com vencimentos, uma vez que na aposentadoria não há mais trabalho sendo prestado. De outro lado, o próprio Supremo Tribunal Federal, em várias ocasiões, decidiu não haver correlação lógica e necessária entre contribuição previdenciária e concessão do benefício respectivo, ao admitir, por exemplo, a cobrança da contribuição previdenciária dos servidores inativos, além da proibição da desaposentação, tudo em homenagem ao caráter solidário do regime de previdência instituído nos arts. 40 e 201, ambos da CF/1988.

61. Conforme frisei no julgamento do TC-030.632/2007-5, não é demais salientar que os institutos de vencimentos e proventos são distintos. O primeiro tem caráter retributivo, circunstância que atrai inúmeras salvaguardas para o servidor, chegando mesmo a suscitar – como visto – fundados questionamentos quanto à real possibilidade de sua redução em face, tão só, da acumulação com outro cargo público. O segundo, por outro lado, tem natureza previdenciária, ou seja, seu objetivo precípuo é

assegurar padrões mínimos de sustento do ex-servidor e de seus dependentes na velhice, na doença ou na sua falta, conforme previsto no respectivo regime previdenciário, o que amplia a margem de atuação do legislador na definição das condições e valores de cobertura, os quais, necessariamente, poderão não serão idênticos à remuneração percebida pelo servidor na atividade.

62. É certo que os proventos não constituem mera liberalidade ou favor do Estado, sendo, antes, direito conquistado pelo trabalhador mediante contribuições regulares feitas ao longo de vários anos. No entanto, como antes se aludiu, os regimes públicos de previdência têm, por definição, caráter solidário, o que justifica, e mesmo pressupõe, o estabelecimento de condicionantes e limitadores para a concessão dos benefícios. Hoje, os principais limitadores fixados na Constituição – ambos pela EC 20/1998 – são a remuneração, na atividade, do respectivo cargo efetivo (art. 40, § 2º) e, na hipótese de acumulação com quaisquer outros rendimentos pagos pelos cofres públicos, o subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal (art. 40, § 11).

63. Nesse sentido, vale rememorar o que dispõem o §11 do art. 40 da CF/1988 e o art. 11 da Emenda Constitucional nº 20/1988:

### **Constituição Federal**

*“Art. 40. (...)*

*§ 11. Aplica-se o limite fixado no art. 37, XI, à soma total dos proventos de inatividade, inclusive quando decorrentes da acumulação de cargos ou empregos públicos, bem como de outras atividades sujeitas a contribuição para o regime geral de previdência social, e ao montante resultante da adição de proventos de inatividade com remuneração de cargo acumulável na forma desta Constituição, cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, e de cargo eletivo.” (grifou-se)*

### **Emenda Constitucional nº 20/1998**

*“Art. 11 - A vedação prevista no art. 37, § 10, da Constituição Federal, não se aplica aos membros de poder e aos inativos, servidores e militares, que, até a publicação desta Emenda, tenham ingressado novamente no serviço público por concurso público de provas ou de provas e títulos, e pelas demais formas previstas na Constituição Federal, sendo-lhes proibida a percepção de mais de uma aposentadoria pelo regime de previdência a que se refere o art. 40 da Constituição Federal, aplicando-se-lhes, em qualquer hipótese, o limite de que trata o § 11 deste mesmo artigo.” (grifou-se)*

64. Tudo isso somado e considerando, ainda, não ter sido feita na ata de julgamento realizada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal qualquer alusão à inconstitucionalidade ou à necessidade de interpretação conforme quanto ao disposto no art. 11 da Emenda Constitucional nº 20/1988 e no §11 do art. 40 da CF/1988, entendo que a tese fixada em repercussão geral, enquanto não houver pronunciamento expresso do Supremo Tribunal Federal em sentido diverso, deve ser aplicada somente nos casos de servidor em atividade em dois vínculos funcionais mantidos com a Administração (i.e., exercício concomitante de dois cargos públicos), nos termos do inciso XVI, do art. 37 da CF/1988, conforme, inclusive, já referenciado no multicitado Acórdão nº 1.994/2015-Plenário.

65. Assim sendo, confrontando-se a tese de repercussão geral fixada pelo Supremo Tribunal Federal decorrente do julgamento dos RE 602.043/MT e 612.975/MT com o que restou decidido por este Tribunal de Contas no Acórdão nº 1.994/2015-Plenário, entendo ser o caso de se entender como superado o entendimento deste Tribunal consubstanciado no Acórdão 1.914/2015 somente na parte em que estabeleceu que *“na atividade, conforme estabelecido na parte final do inciso XVI do art. 37 da CF/1988, apenas as acumulações de cargos previstas no referido dispositivo constitucional (...) se submetem ao teto pelo somatório das respectivas remunerações”* (item iv do parágrafo 29 do presente voto), passando a prevalecer o entendimento segundo o qual:

*“iv) Nos casos de acumulações previstas no inciso XVI do art. 37 da CF/1988, bem como nas demais situações de acumulação obrigatória ou voluntária previstas na própria Constituição Federal, ou seja, servidor em atividade em dois vínculos funcionais mantidos com a Administração estando ou não envolvidas esferas de governo ou Poderes distintos, o teto remuneratório deverá ser observado em relação à remuneração percebida em cada vínculo funcional considerado isoladamente e, não, sobre o somatório dos valores percebidos, cabendo ao órgão responsável por cada pagamento efetuar a glosa devida.”*

## II

66. A partir do que restou sobre o tema, passo agora a responder às dúvidas suscitadas pela autoridade consulente:

*“a) Em face do inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal, deve ser feita a soma da remuneração, subsídio, proventos ou outra espécie remuneratória (excluída a pensão), para fins de cotejo com o teto remuneratório e conseqüente corte da parcela excedente, nos casos em que tais valores sejam provenientes de **órgãos distintos**, mas do mesmo Poder e da mesma esfera de governo, e mesmo enquanto não editadas normas legais e regulamentares ou normatização infraconstitucional suplementar?”*

67. Nos casos de acumulações previstas no inciso XVI do art. 37 da CF/1988, bem como nas demais situações de acumulação obrigatória ou voluntária previstas na própria Constituição Federal, ou seja, servidor em atividade em dois vínculos funcionais mantidos com a Administração estando ou não envolvidas esferas de governo ou Poderes distintos, o teto remuneratório deverá ser observado em relação à remuneração percebida em cada vínculo funcional considerado isoladamente e não sobre o somatório dos valores percebidos, cabendo ao órgão responsável por cada pagamento efetuar a glosa devida.

68. Nas situações em que houver acumulação de proventos de inatividade em dois cargos distintos ou acumulação de proventos com remuneração de cargo público, aplica-se à soma dos rendimentos o teto remuneratório fixado no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, em todas as hipóteses de acumulação constitucionalmente previstas, estando ou não envolvidas esferas de governo ou Poderes distintos, conforme estabelecido no §11 do art. 40 da CF/1988.

69. A ausência do sistema integrado de dados previstos no art. 3º da Lei nº 10.887/2004, abrangendo todos os Poderes e esferas de governo, não constitui, em si mesmo, fator impeditivo para a aplicação do teto remuneratório. Tal sistema, ante seu caráter meramente instrumental, acessório, não pode ser erigido como obstáculo para o cumprimento da norma constitucional, sobretudo em situações de extrapolação do teto já conhecidas pela Administração.

*“b) A expressão **‘fontes’**, constante da ementa do Acórdão n. 2.274/2009-Plenário, bem assim do item 9.3 do Acórdão n. 564/2010-Plenário, ao tratar da eficácia da norma inserta no inciso XI do artigo 37 da Lei Maior, foi utilizada no sentido de **‘órgão’**?”*

70. A expressão “fonte” a que aludem os Acórdãos nº 2.274/2009-Plenário e 564/2010-Plenário refere-se a órgão (se da administração direta) ou entidade (se da administração indireta), valendo registrar a superação do entendimento constante das referidas deliberações pelo Acórdão nº 1.994/2015.

*c) Caso essa Corte de Contas responda que deve ser imediatamente aplicado o abate-teto nos casos de recebimento por **órgãos distintos**, desde que da mesma esfera de governo e do mesmo Poder, ou seja, que nesses casos o artigo 37, inciso XI, tem eficácia plena (itens ‘a’ e ‘b’), indaga-se:*

71. O teto de remunerações e subsídios previsto pelo art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional n. 41/2003, é auto-aplicável, não carecendo

de regulamentação em face da previsão de instituição de sistema integrado de dados a que alude o art. 3º da Lei n. 10.887/2004.

*c.1) Qual é o órgão ou entidade **responsável** pelo corte de valores que ultrapassam, em seu somatório, o teto remuneratório? Ou este deve ser feito de forma proporcional?*

*c.2) Caso um servidor ou detentor de mandato eletivo ou membro de Poder já receba rendimento (remuneração, proventos ou subsídio) que alcança o teto remuneratório (ou seja dele muito próximo), qual o tratamento a ser dado à remuneração, aos proventos, ao subsídio ou a outra espécie remuneratória, decorrente do exercício de cargo, emprego, função ou mandato eletivo, em face da vedação de **trabalho gratuito ou não-remunerado**?*

*c.3) Qual a destinação dos recursos resultantes da redução remuneratória?*

*c.4) Tem o servidor ou autoridade pública o direito de **opção** por qual fonte pagadora deverá efetuar o corte?*

72. Nos casos de acumulações previstas no inciso XVI do art. 37 da CF/1988, bem como nas demais situações de acumulação obrigatória ou voluntária previstas na própria Constituição Federal, ou seja, servidor em atividade em dois vínculos funcionais mantidos com a Administração estando ou não envolvidas esferas de governo ou Poderes distintos, o teto remuneratório deverá ser observado em relação à remuneração percebida em cada vínculo funcional considerado isoladamente e não sobre o somatório dos valores percebidos, cabendo ao órgão responsável por cada pagamento efetuar a glosa devida.

73. No que diz respeito às acumulações envolvendo vencimentos de um cargo ativo e proventos de aposentadoria de outro cargo, mesmo quando envolvidas esferas de governo ou Poderes distintos, a glosa de eventual parcela extrateto deverá se dar em relação aos valores pagos a título de benefício previdenciário, dada a natureza jurídica previdenciária da restrição imposta pelo § 11 do art. 40 da CF/1988.

74. Em relação à acumulação de proventos oriundos de cargos de esferas de governo ou Poderes distintos, a glosa deverá se concentrar na segunda aposentadoria deferida, onde quer que tenha ocorrido.

75. A destinação dos recursos resultantes do corte deverá ser a mesma que atualmente é realizada, quando da aplicação do abate-teto pelo órgão/entidade público pagador da remuneração do servidor, ou seja, o valor do abate-teto continua fazendo parte do saldo do crédito orçamentário disponível do órgão/entidade, cujo saldo credor apresentado no final do exercício financeiro pode ser devolvido ou inscrito em restos a pagar, para ser utilizado no exercício seguinte, conforme consta no art. 36 da Lei 4.320/1964.

76. Não deve ser oferecida opção ao servidor para eventual escolha da fonte pagadora que efetuará o desconto do abate-teto, tendo em vista que os recursos financeiros que são utilizados no pagamento da remuneração do servidor são de natureza pública até que lhe sejam repassados/creditados na respectiva conta corrente, sendo que o abate-teto descontado do seu contracheque permanece nas mãos do ente público, cujo valor compõe o saldo orçamentário do órgão/entidade a que está vinculado, e a obrigação de efetuar o desconto do abate-teto é da fonte pagadora, que não estaria, a princípio, obrigada a consultar o servidor público sobre eventual opção.

*d) Considerando que o subitem 9.5 do Acórdão n. 564/2010-Plenário determina que, até que seja regulamentado o assunto, devem ser adotadas como 'medidas preliminares', as providências cabíveis para o cumprimento do comando constitucional; e, ainda, que essas providências devem ser tomadas 'nos termos do subitem 9.3'. Considerando ainda que o subitem 9.3 é o que recomenda aos Presidentes dos diversos órgãos de cúpula (Presidente desta Casa Legislativa e do Senado Federal, Presidente da República, entre outras autoridades) a adoção de providências para que o artigo 37, inciso XI, nos casos de*

*acumulação de rendimentos, decorrentes de esferas, fontes e/ou poderes distintos, possa ter aplicabilidade plena, mediante a edição de normas legais e regulamentares. Indaga-se: Como os órgãos da Administração Pública devem, como medidas preliminares, adotar as providências cabíveis para o cumprimento do comando constitucional, de que trata o artigo 37, inciso XI, nos casos de acumulação de rendimentos provenientes de esfera de governo, poder e/ou fontes diferentes, se ainda não foram editadas as normas legais e regulamentares?”*

77. Em face da superação do entendimento constante das referidas deliberações pelo Acórdão nº 1.994/2015-Plenário, entendo que o presente questionamento perdeu o seu objeto.

78. Registro, por fim, que a presente consulta não trata sobre a percepção cumulativa de proventos de aposentadoria e de pensão, questão esta já pacificada no âmbito deste Tribunal por meio do Acórdão nº 2.079/2005-Plenário, no qual fui voto vencido.

79. Outrossim, cumpre anotar que a jurisdição deste Tribunal de Contas, por decorrência da própria Constituição Federal, encontra-se circunscrita aos órgãos federais, o que, obviamente, impossibilita esta Corte que faça determinações a órgãos pertencentes aos demais entes da federação. Nada obstante isso, como o entendimento ora manifestado deflui do regime previdenciário estabelecido pela Constituição Federal aos servidores públicos de todos os entes da federação, bem como da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria, espera-se que ele seja seguido e adotado como forma de se conferir a maior eficácia possível aos dispositivos constitucionais que regem a matéria.

Ante o exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 9 de agosto de 2017.

BENJAMIN ZYMLER  
Relator

## VOTO REVISOR

Na sessão do Plenário do dia 9/8/2017, o Min. Benjamin Zymler trouxe ao descortino desta Casa de Contas percuciente Voto acerca de Consulta formulada pelo Presidente da Câmara dos Deputados, com fundamento no art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 264, inciso I, do RI/TCU, por meio da qual a autoridade consulente requer o pronunciamento do Tribunal sobre as seguintes questões (grifos do original):

“a) em face do inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal, deve ser feita a soma da remuneração, subsídio, proventos ou outra espécie remuneratória (excluída a pensão), para fins de cotejo com o teto remuneratório e conseqüente corte da parcela excedente, nos casos em que tais valores sejam provenientes de **órgãos distintos**, mas do mesmo Poder e da mesma esfera de governo, e mesmo enquanto não editadas normas legais e regulamentares ou normatização infraconstitucional suplementar?

b) a expressão ‘fontes’, constante da ementa do Acórdão n. 2.274/2009-Plenário, bem assim do item 9.3 do Acórdão n. 564/2010-Plenário, ao tratar da eficácia da norma inserta no inciso XI do artigo 37 da Lei Maior, foi utilizada no sentido de ‘**órgão**’?

c) caso essa Corte de Contas responda que deve ser imediatamente aplicado o abate-teto nos casos de recebimento por **órgãos distintos**, desde que da mesma esfera de governo e do mesmo Poder, ou seja, que nesses casos o artigo 37, inciso XI, tem eficácia plena (itens ‘a’ e ‘b’), indaga-se:

c.1) qual é o órgão ou entidade **responsável** pelo corte de valores que ultrapassam, em seu somatório, o teto remuneratório? Ou este deve ser feito de forma proporcional?

c.2) caso um servidor ou detentor de mandato eletivo ou membro de Poder já receba rendimento (remuneração, proventos ou subsídio) que alcança o teto remuneratório (ou seja dele muito próximo), qual o tratamento a ser dado à remuneração, aos proventos, ao subsídio ou a outra espécie remuneratória, decorrente do exercício de cargo, emprego, função ou mandato eletivo, em face da vedação de **trabalho gratuito ou não-remunerado**?

c.3) qual a destinação dos recursos resultantes da redução remuneratória?

c.4) tem o servidor ou autoridade pública o direito de **opção** por qual fonte pagadora deverá efetuar o corte?

d) considerando que o subitem 9.5 do Acórdão n. 564/2010-Plenário determina que, até que seja regulamentado o assunto, devem ser adotadas como ‘medidas preliminares’, as providências cabíveis para o cumprimento do comando constitucional; e, ainda, que essas providências devem ser tomadas ‘nos termos do subitem 9.3’. Considerando ainda que o subitem 9.3 é o que recomenda aos Presidentes dos diversos órgãos de cúpula (Presidente desta Casa Legislativa e do Senado Federal, Presidente da República, entre outras autoridades) a adoção de providências para que o artigo 37, inciso XI, nos casos de acumulação de rendimentos, decorrentes de esferas, fontes e/ou poderes distintos, possa ter aplicabilidade plena, mediante a edição de normas legais e regulamentares. Indaga-se: Como os órgãos da Administração Pública devem, como medidas preliminares, adotar as providências cabíveis para o cumprimento do comando constitucional, de que trata o artigo 37, inciso XI, nos casos de acumulação de rendimentos provenientes de esfera de governo, poder e/ou fontes diferentes, se ainda não foram editadas as normas legais e regulamentares?” (grifos do original).

2. Após examinar a matéria, o Relator propôs a este Colegiado minuta de Acórdão com as seguintes respostas às indagações do consulente (grifos do original):

“9.1.1. nos casos de acumulações previstas no inciso XVI do art. 37 da CF/1988, bem como nas demais situações de acumulação obrigatória ou voluntária previstas na própria

Constituição Federal, ou seja, servidor em atividade em dois vínculos funcionais mantidos com a Administração estando ou não envolvidas esferas de governo ou Poderes distintos, o teto remuneratório deverá ser observado em relação à remuneração percebida em cada vínculo funcional considerado isoladamente e não sobre o somatório dos valores percebidos, cabendo ao órgão responsável por cada pagamento efetuar a glosa devida;

9.1.2. nas situações em que houver acumulação de proventos de inatividade em dois cargos distintos ou acumulação de proventos com remuneração de cargo público, aplica-se à soma dos rendimentos o teto remuneratório fixado no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, em todas as hipóteses de acumulação constitucionalmente previstas, estando ou não envolvidas esferas de governo ou Poderes distintos, conforme estabelecido no §11 do art. 40 da CF/1988;

9.1.3. a ausência do sistema integrado de dados previstos no art. 3º da Lei nº 10.887/2004, abrangendo todos os Poderes e esferas de governo, não constitui, em si mesmo, fator impeditivo para a aplicação do teto remuneratório. Tal sistema, ante seu caráter meramente instrumental, acessório, não pode ser erigido como obstáculo para o cumprimento da norma constitucional, sobretudo em situações de extrapolação do teto já conhecidas pela Administração;

9.1.4. a expressão ‘fonte’ a que aludem os Acórdãos nº 2.274/2009-Plenário e 564/2010-Plenário refere-se a órgão (se da administração direta) ou entidade (se da administração indireta), valendo registrar a superação do entendimento constante nas referidas deliberações pelo Acórdão nº 1.994/2015-Plenário;

9.1.5. o teto de remunerações e subsídios previsto pelo art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional n. 41/2003, é auto-aplicável, não carecendo de regulamentação em face da previsão de instituição de sistema integrado de dados a que alude o art. 3º da Lei n. 10.887/2004;

9.1.6. nos casos de acumulações previstas no inciso XVI do art. 37 da CF/1988, bem como nas demais situações de acumulação obrigatória ou voluntária previstas na própria Constituição Federal, ou seja, servidor em atividade em dois vínculos funcionais mantidos com a Administração estando ou não envolvidas esferas de governo ou Poderes distintos, o teto remuneratório deverá ser observado em relação à remuneração percebida em cada vínculo funcional considerado isoladamente e não sobre o somatório dos valores percebidos, cabendo ao órgão responsável por cada pagamento efetuar a glosa devida;

9.1.7. no que diz respeito às acumulações envolvendo vencimentos de um cargo ativo e proventos de aposentadoria de outro cargo, mesmo quando envolvidas esferas de governo ou Poderes distintos, a glosa de eventual parcela extrateto deverá se dar em relação aos valores pagos a título de benefício previdenciário, dada a natureza jurídica previdenciária da restrição imposta pelo § 11 do art. 40 da CF/1988;

9.1.8. em relação à acumulação de proventos oriundos de cargos de esferas de governo ou Poderes distintos, a glosa deverá se concentrar na segunda aposentadoria deferida, onde quer que tenha ocorrido;

9.1.9. a destinação dos recursos resultantes do corte deverá ser a mesma que atualmente é realizada, quando da aplicação do abate-teto pelo órgão/entidade público pagador da remuneração do servidor, ou seja, o valor do abate-teto continua fazendo parte do saldo do crédito orçamentário disponível do órgão/entidade, cujo saldo credor apresentado no final do exercício financeiro pode ser devolvido ou inscrito em restos a pagar, para ser utilizado no exercício seguinte, conforme consta no art. 36 da Lei 4.320/1964;

9.1.10. não deve ser oferecida opção ao servidor para eventual escolha da fonte pagadora que efetuará o desconto do abate-teto, tendo em vista que os recursos financeiros que são utilizados no pagamento da remuneração do servidor são de natureza pública até que lhe sejam repassados/creditados na respectiva conta corrente, sendo que o abate-teto

descontado do seu contracheque permanece nas mãos do ente público, cujo valor compõe o saldo orçamentário do órgão/entidade a que está vinculado, e a obrigação de efetuar o desconto do abate-teto é da fonte pagadora, que não estaria, a princípio, obrigada a consultar o servidor público sobre eventual opção;”

3. Pedi vista dos autos, com base no art. 119 do Regimento Interno/TCU, em razão do encaminhamento dado à matéria pelo Supremo Tribunal Federal – STF, notadamente no RE 612.975, com repercussão reconhecida e julgada no mérito em 27/04/2017.

4. O outro mote do pedido de vista refere-se à conexão entre a matéria em apreço e as Consultas a serem julgadas em conjunto nos autos do TC-001.816/2004-1, uma encaminhada pelo ex-Presidente da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, ex-Deputado Federal Elizeu Rezende, em atenção ao expediente de iniciativa do ex-Deputado Federal Gonzaga Mota, e a outra formulada pelo então Advogado-Geral da União, Sr. Álvaro Augusto Ribeiro Costa. Na sessão do dia 17/05/2017, trouxe a este Colegiado as Consultas precitadas em afino com a recente jurisprudência do STF, mas o Min. Benjamin Zymler pediu vista dos autos, com fulcro no art. 112 do RI/TCU.

## II

5. Uma das questões principais versadas nos autos consiste em saber se na hipótese de haver acumulação de vencimentos (remuneração), ou destes com proventos, permitida pelo art. 37, XVI, da Constituição Federal, poderá ser aplicado o teto remuneratório, ainda que essa medida implique que o servidor seja obrigado a trabalhar sem que haja qualquer remuneração específica.

6. Entre outros quesitos formulados, a autoridade consulente quer posicionamento desta Corte acerca da incidência ou não do teto remuneratório no caso de percepção de vencimentos ou proventos decorrentes de cargos públicos acumuláveis por permissivo constitucional.

7. O art. 37, inc. XI, da CF estabeleceu limite máximo para a remuneração e para o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos, percebidos cumulativamente ou não. O cerne da questão perpassa pela tarefa de descobrir o sentido e o alcance da expressão “percebidos cumulativamente ou não” e consequentemente como aplicá-la.

8. Para examinar essa questão específica, entendo essencial, preliminarmente, desenvolver marco teórico de cariz hermenêutico, acerca da distinção entre texto legal (texto da norma) e norma jurídica (norma de interpretação) e, posteriormente, investigar a interpretação conferida à matéria pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ, pelo Superior Tribunal de Justiça – STJ, por esta Casa de Contas e pelo Supremo Tribunal Federal – STF.

9. Divisar texto legal e norma jurídica é “advertência epistemológica” necessária, porquanto, em época de pós-positivismo, alguns conceitos elementares para se decidir as questões jurídicas foram permeados por mudanças, notadamente o conceito de norma que passa a ser concretizada, deixando a subsunção de ser o único e último mecanismo para aplicar o direito.

10. Nessa concepção, o texto da norma ou texto legal não se confunde com a norma jurídica ou norma de interpretação. Ou seja, o texto legal não é a própria norma jurídica, mas configura o dado de entrada (**input**) mais importante ao lado do caso a ser decidido juridicamente no processo de concretização da norma (ABBOUD, Georges. *Discricionariedade administrativa e judicial*. São Paulo: RT, 2014, p. 64).

11. Sendo o texto legal a “entrada”, é necessário haver construção ou concretização para tenha como resultado a norma jurídica. O texto legal é encontrado nas constituições, leis, códigos, enquanto a norma jurídica, nos julgados.

12. Como ensina Friedrich Müller, “a norma jurídica não está no texto da norma codificado, isto é, o produto da legislação. Ela é somente o resultado do trabalho concretizante do juiz e de outros práticos que, pela ordem jurídica, são estabelecidos e habilitados para decidir casos concretos, na justiça: os litígios.” (MÜLLER, Friedrich. *O novo paradigma do direito: introdução à teoria e metódica estruturante*. Tradução de Ana Paula Barbosa-Fohmann *et al.*, 3. ed., São Paulo: RT, 2013, p. 243-244). E arremata o jusfilósofo: “o que se pode ler nos códigos são somente textos da norma. Textos

que ainda devem ser transformados em norma. O direito normativo encontra-se nos textos dos julgamentos e não já naquilo que produz o poder legislativo.” (idem, p. 235).

13. Estabelecida a diferença teórica entre texto legal e norma jurídica, colhe-se na jurisprudência dos órgãos mencionados no item 9 acima a norma jurídica (norma de interpretação) oferecida após a etapa de concretização.

14. O CNJ, por meio das Resoluções 13 e 14, ambas de 21/03/2006, dispôs, respectivamente, sobre a aplicação do teto remuneratório constitucional e do subsídio mensal dos membros da magistratura (Res. 13/2006) e sobre a incidência do teto para os servidores do Poder Judiciário e para a magistratura dos Estados que não adotam o subsídio (Res. 14/2006). Tanto em uma Resolução quanto em outra foram excluídas do teto para os magistrados – entre outras verbas de caráter indenizatório, permanente, eventual ou temporário e abono de permanência em serviço – a **remuneração ou proventos** decorrente do exercício do magistério, nos termos do art. 95, parágrafo único, inciso I, da Constituição Federal.

15. Deixo bem vincado que as Resoluções do CNJ referem-se à acumulação de subsídio de magistrados com a remuneração ou proventos decorrentes do exercício do magistério. Logo, o objeto daquelas regras tem escopo mais restrito do o tratado neste processo. Nada obstante, servem de baliza à matéria ora examinada, porquanto disciplinam a não aplicação do teto remuneratório em hipóteses de acumulações permitidas pela CF (cargo de magistrado e exercício de magistério).

16. A matéria teto remuneratório, em especial a incidência desse limite às **remunerações e proventos** decorrentes de cargos licitamente acumuláveis, tem base firme no magistério jurisprudencial do STJ, conforme sobressaem dos seguintes julgados a seguir ementados (grifos acrescidos):

“RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. QUESTÃO DE ORDEM. MATÉRIA SUBMETIDA AO CRIVO DA PRIMEIRA SEÇÃO DESTE SUPERIOR TRIBUNAL. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. **CUMULAÇÃO DE CARGOS PERMITIDA CONSTITUCIONALMENTE. CARGOS CONSIDERADOS, ISOLADAMENTE, PARA APLICAÇÃO DO TETO REMUNERATÓRIO.**

1. ‘Tratando-se de cumulação legítima de cargos, a remuneração do servidor público não se submete ao teto constitucional, devendo os cargos, para este fim, ser considerados isoladamente’. (Precedentes: AgRg no RMS 33.100/DF, Rel. Ministra ELIANA CALMON, DJe 15/05/2013 e RMS 38.682/ES, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, DJe 05/11/2012).

2. Recurso ordinário em mandado de segurança provido.” (RMS 33.171/DF, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 25/02/2016, DJe 04/03/2016)

“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)

“RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. QUESTÃO DE ORDEM. MATÉRIA SUBMETIDA AO CRIVO DA PRIMEIRA SEÇÃO DESTE SUPERIOR TRIBUNAL. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. CUMULAÇÃO DE CARGOS PERMITIDA CONSTITUCIONALMENTE. CARGOS CONSIDERADOS, ISOLADAMENTE, PARA APLICAÇÃO DO TETO REMUNERATÓRIO.

1. ‘Tratando-se de cumulação legítima de cargos, a remuneração do servidor público não se submete ao teto constitucional, devendo os cargos, para este fim, ser considerados isoladamente’. (Precedentes: AgRg no RMS 33.100/DF, Rel. Ministra ELIANA CALMON, DJe 15/05/2013 e RMS 38.682/ES, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, DJe 05/11/2012).

2. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança provido.” (RMS 33.134/DF, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 26/06/2013, DJe 27/08/2013).

17. Nesta Corte de Contas, a matéria foi apreciada pelo Plenário mediante o Acórdão 1.994/2015, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, em processo de Representação envolvendo possíveis casos de extrapolação do limite remuneratório referido no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal. Em essência, os autos cuidavam de cumulação de proventos de aposentadoria por parte de servidores e ex-servidores desta Casa, somados à remuneração decorrente de cargos exercidos na ativa. Colho do Voto impulsionador da decisão as relevantes considerações expostas por Sua Excelência (grifos do original):

“30. (...) a expressão ‘percebidos cumulativamente ou não’ poderia perfeitamente ser associada, no contexto, a cada vínculo funcional – do servidor ou instituidor – tomado individualmente. Em outras palavras, pode-se admitir que não cuida o dispositivo do somatório de rendimentos provenientes de cargos distintos, mas de rendimentos de um único cargo (ou vínculo funcional) tomado de **per si**, os quais (rendimentos), percebidos de forma agrupada ou não, têm de se conter no limite máximo representado pelo subsídio de Ministro do STF.

(...)

32. Com isso, insisto, a expressão ‘cumulativamente ou não’ conserva real significado e força operativa, além de se coadunar com a parte final do inciso XVI do art. 37 da CF, que, de outra forma, restaria completamente ociosa, sem nenhuma utilidade: ‘é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, **observado em qualquer caso o disposto no inciso XI**’.

33. De fato, qual seria o sentido de uma tal disposição se a submissão ao teto do somatório dos rendimentos oriundos de acumulações de cargos fosse automática, pois que já estabelecida no inciso XI? E por que a mesma disposição não foi repetida em outras hipóteses de acumulação expressamente admitidas pela Constituição, como as de magistrados com assento nos tribunais eleitorais (arts. 119 e 120) ou as de juízes e professores (art. 95, parágrafo único, inciso I)?

(...)

36. Em suma, entendo bastante razoável exegese no sentido de que o inciso XI do art. 37 da C.F. fixa, originariamente, o limite remuneratório a ser observado em cada vínculo funcional ou benefício previdenciário, tomado isoladamente, pago pelos cofres públicos. Quando esse mesmo limite é aplicável ao conjunto de vínculos ou benefícios, há expressa e específica disposição a respeito. Assim, na atividade, apenas as acumulações de cargos previstas no inciso XVI do art. 37 se submetem ao teto pelo somatório das respectivas remunerações.”

18. Como se percebe, o Relator parece acolher a tese de que, estando o servidor na atividade, o teto vencimental deve ser aplicado isoladamente em cada uma das remunerações.

19. Lado outro, quando das situações previstas no art. 37, inciso XVI, da CF decorrer pagamento de proventos cumulados com proventos, ou de vencimentos com proventos, o Relator divisou a exegese de incidir o teto remuneratório à soma dos rendimentos, e não de forma individualizada sobre cada vínculo (grifos do original):

“37. Sem embargo, como já adiantado, há, sim, comando constitucional expresso que limita o valor do somatório de proventos com quaisquer outros rendimentos provenientes dos cofres públicos. Tal é o § 11 do art. 40, norma de regência a ser observada quando envolvidas acumulações de proventos com proventos ou de proventos com vencimentos.

38. Aqui, enfatizo, não se apresenta nenhuma distinção entre os cargos ou atividades que dão ensejo ao benefício previdenciário: na letra da Constituição, são limitados ao teto a **‘soma total dos proventos de inatividade, inclusive quando decorrentes da acumulação de cargos ou empregos públicos’**, e o **‘montante resultante da adição de proventos de inatividade com remuneração de cargo acumulável na forma desta Constituição, cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, e de cargo eletivo’**.

39. Portanto, ainda que a acumulação de cargos não tenha sido amparada no art. 37, inciso XVI, do texto constitucional, **como nos casos de juízes e procuradores que exercem o magistério público**, uma vez envolvido o pagamento de benefício previdenciário em qualquer dos vínculos funcionais originários, é a soma dos rendimentos que deve ser confrontada com o teto remuneratório.”

20. Quanto ao magistério jurisprudencial do Pretório Excelso, registre-se que historicamente na ADI 3.854, o STF, por maioria, concedeu liminar para conferir interpretação conforme a Constituição ao art. 37, inc. XI, e § 12, da Constituição da República, ao primeiro dispositivo, na redação da EC 41/2003, e ao segundo, introduzido pela EC 47/2005, com vistas a excluir a submissão dos membros da magistratura estadual ao subteto de remuneração, bem como para suspender a eficácia do art. 2º da Resolução 13/2006 e do art. 1º, parágrafo único, da Resolução 14/2006, ambas do Conselho Nacional de Justiça (Rel. Min. Cezar Peluso, julgamento em 28/02/2007, DJ de 29/06/2007).

21. Em outra assentada, o STF, mediante decisão administrativa, entendeu estar excluída do limite previsto para o teto constitucional a cumulação remunerada dos vencimentos dos Ministros daquela Casa com a verba correspondente à prestação de serviços eleitorais no Tribunal Superior Eleitoral – TSE, por considerar que os Ministros incumbidos de tal mister estariam cumprindo um **munus** constitucional (Ata da 1ª Seção Administrativa do STF de 05/02/2004, DJ 17/02/2004, p. 1, Processo Administrativo 319.269).

22. Igualmente em Processo Administrativo 345.417 (sessão administrativa de 22/06/2011), o STF assentou que “a percepção acumulada de **subsídio ou proventos de Ministro, com remuneração ou proventos pelo exercício do magistério**, deve ser considerada individualmente para efeito do teto constitucional, tendo em vista que o subsídio de Ministro do STF não pode ser entendido como teto para ele próprio; e que a soma resultante da acumulação não implica alteração do teto remuneratório para servidores públicos federais, previsto no art. 37, XI, da Constituição Federal.” (grifos não constam do original).

23. Por fim, o Plenário do Supremo decidiu recentemente (27/04/2017), nos autos dos REs 602.043 e 612.975 (Tema 377), com repercussão geral reconhecida e julgada, que deve ser aplicado o teto remuneratório constitucional de forma isolada para cada cargo público acumulado, nas formas autorizadas pela Carta Magna. A tese aprovada pelo Plenário para efeito de repercussão geral (nos dois REs), sugerida pelo Relator da matéria, Ministro Marco Aurélio, está assim vazada: “Nos casos autorizados, constitucionalmente, de acumulação de cargos, empregos e funções, a incidência do artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal pressupõe consideração de cada um dos vínculos formalizados, afastada a observância do teto remuneratório quanto ao somatório dos ganhos do agente público”.

24. O RE 602.043 versava sobre a aplicabilidade do teto remuneratório previsto no inciso XI do artigo 37 da CF, com redação dada pela EC 41/2003, à **soma das remunerações** provenientes da cumulação de dois cargos públicos privativos de médico. O plenário virtual apreciou a repercussão geral da matéria, consoante a seguinte ementa:

“TETO REMUNERATÓRIO – EMENDA Nº 41/2003 – SITUAÇÃO CONSTITUÍDA – INTANGIBILIDADE DECLARADA NA ORIGEM – TEMA CONSTITUCIONAL – REPETIÇÃO – RECURSO EXTRAORDINÁRIO – SEQUÊNCIA – REPERCUSSÃO GERAL CONFIGURADA. Possui repercussão geral a controvérsia acerca da aplicabilidade do teto remuneratório previsto no inciso XI do artigo 37 da Carta da República, introduzido pela Emenda Constitucional nº 41/2003, à soma das remunerações provenientes da cumulação de dois cargos públicos privativos de médico.” (RE 602043 RG, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, julgado em 07/04/2011).

25. O caso teve origem em mandado de segurança impetrado por servidor público estadual que atuava como médico na Secretaria de Saúde e na Secretaria de Justiça e Segurança Pública. Ao julgar a ação, o Tribunal de Justiça do Mato Grosso – TJ/MT assentou a ilegitimidade do ato do Secretário de Administração do Estado que restringiu a remuneração acumulada dos dois cargos ao teto do subsídio do governador.

26. O outro julgado, RE 612.975, referiu-se à incidência do teto remuneratório sobre parcelas de **proventos percebidas cumulativamente com remuneração**. A ementa do plenário virtual do STF tem a seguinte redação:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO – TETO CONSTITUCIONAL – PARCELAS PERCEBIDAS CUMULATIVAMENTE – ALCANCE DO ARTIGO 37, INCISO XI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL NA REDAÇÃO ANTERIOR E POSTERIOR À EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 41/03 – REPERCUSSÃO GERAL – INTERVENÇÃO DE TERCEIRO – PROCESSO SUBJETIVO – INADEQUAÇÃO. Controvérsia relacionada à aplicabilidade do teto remuneratório estabelecido no artigo 37, inciso XI, da Carta Federal, com a redação conferida pela Emenda Constitucional nº 41/03, sobre as parcelas de aposentadorias percebidas cumulativamente. O simples fato de representados de entidade poderem estar em situação semelhante à do recorrido não gera interesse suficiente a levar à admissão no processo.” (RE 612975 AgR, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 1º/07/2016)

27. Na origem, um tenente-coronel da reserva da Polícia Militar do Estado do Mato Grosso e que também exercia o cargo de odontólogo vinculado ao Sistema Único de Saúde (Secretaria de Estado de Saúde) havia impetrado mandado de segurança no TJ/MT contra determinação do Secretário de Administração de Mato Grosso de reter parte dos seus proventos, em razão da aplicação do teto remuneratório. Ao julgar a questão, o TJ/MT entendeu que o teto deveria ser aplicado, isoladamente, a cada uma das fontes licitamente recebidas, e não ao somatório delas.

28. Apesar de não estar disponível para o público em geral, o Gabinete do Ministro Marco Aurélio cedeu, gentil e prontamente, cópia do Voto de Sua Excelência à minha assessoria, cujos trechos mais relevantes transcrevi na minuta de Proposta de Deliberação que apresentei a este Colegiado na sessão de 17/05/2017, encartada nos autos do TC-001.816/2004-1 (Consultas), objeto do pedido de vista do Min. Benjamin Zymler.

29. Reproduzo novamente o Voto do Ministro Marco Aurélio que impulsionou o RE 612.975 (grifos acrescidos ao original):

“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 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 inócua 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).

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 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.

Ante o quadro, nego provimento ao extraordinário, reconhecendo: 1) a inconstitucionalidade da expressão ‘percebidos cumulativamente ou não’ contida no artigo 1º da Emenda Constitucional nº 41/2003, no que deu nova redação ao artigo 37, inciso XI, da Carta da República, considerada interpretação que englobe situações jurídicas a revelarem acumulação de cargos autorizada constitucionalmente; e 2) a inconstitucionalidade do artigo 9º da Emenda Constitucional nº 41/2003, afastando definitivamente o artigo 17 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, porquanto surtiu efeitos na fase de transformação dos sistemas constitucionais – Cartas de 1967/1969 e 1988 –, excluída a abrangência a ponto de fulminar direito adquirido.”

30. A maioria dos ministros seguiu o Voto do Relator pelo desprovimento dos recursos (votou vencido apenas o Ministro Edson Fachin que dava provimento aos recursos extraordinários, com fundamento em interpretação literal do art. 37, XI, da CF, para compreender que o teto deveria ser aplicado de forma global, e não individualmente a cada vínculo). Para a Corte Maior, o teto constitucional deve ser considerado em relação a cada uma das **remunerações/proventos** isoladamente, e não quanto à soma das fontes pagadoras.

31. Deixo bem vincado que o STF não conferiu interpretação diversa nos casos de cumulações (lícitas) exclusivamente de remunerações (ou vencimentos) ou de remunerações e proventos, ou, ainda, de proventos e proventos (Tema 377). A interpretação foi unívoca e abrangeu todos os casos, tanto é que o Relator frisou que: “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.”

32. Os outros ministros que concordaram com o Relator consideraram que decidir de forma diversa representaria violação à irredutibilidade de vencimentos, desrespeito ao princípio da estabilidade, desvalorização do valor do trabalho e ofensa ao princípio da igualdade. Registro que os

votos e os debates que veicularam as razões jurídicas de decidir dos demais ministros que acompanharam o Relator ainda não estão disponibilizados para consulta. Logo, a síntese do pronunciamento dessas autoridades teve como fontes o serviço de notícias oferecido no sítio do STF (disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=341877>>) e a audiência, por parte da minha assessoria, das sessões de julgamento relativas aos Recursos Extraordinários de referência.

33. Como se nota, a interpretação conferida à expressão “percebidos cumulativamente ou não” tem sido flexibilizada, principalmente ao se levar em conta outras regras constitucionais de igual estatura. Essa constatação vai ao encontro do marco teórico acima gizado de que o texto da norma não é a própria norma jurídica, pois, reitera-se, a prescrição legal é apenas o ponto de partida da estruturação da norma.

34. Nessa linha de inteção, colhe-se dos julgados a norma jurídica (norma de interpretação) de que o teto remuneratório constitucional deve ser aplicado de forma isolada para cada cargo, função e emprego público licitamente acumulado. Ou seja, o servidor público faz jus a perceber concomitantemente vencimentos e/ou proventos correspondentes a cargos, empregos e funções, na forma do art. 37, inc. XVI, da Constituição Federal, decorrente de esferas, fontes e/ou poderes distintos, ainda que a soma resulte em montante superior ao teto especificado no art. 37, inc. XI, da CF, devendo o teto vencimental incidir sobre cada um dos vínculos, **per si**, assim considerados de forma isolada, e não somados, com contagem separada para fins de abate-teto.

### III

35. Creio que houve coerência sistemática e lógico-jurídica na interpretação dos comandos constitucionais que balizam a matéria. O afastamento da incidência do teto vencimental para os casos em que a Carta Maior permite a acumulação de cargos públicos (art. 37, inc. XVI) encontra justificativas em valores igualmente consagrados pela Carta Política, como a segurança jurídica, a vedação do enriquecimento sem causa, a irredutibilidade de vencimentos, a isonomia, a razoabilidade e a proporcionalidade.

36. Noutras palavras, a orientação seguida pelos julgados, especialmente os REs 602.043 e 612.975, teve como norte a exegese em conjunto das normas que regulam o teto remuneratório com outros preceitos (regras e princípios) encontrados na própria Constituição ou dela extraídos em um exercício de interpretação da conexidade desses comandos para chegar a resultado harmônico de normas coordenadas.

37. O jusfilósofo italiano Emilio Betti desenvolveu alguns cânones hermenêuticos que, sob escólio do autor, garantem relativa objetividade do entendimento. Um desses cânones é o da totalidade e coerência da consideração hermenêutica, que trata da exigência segundo a qual o exegeta deve procurar integrar o sentido de cada parte no todo do objeto a interpretar, proporcionando uma espécie de “iluminação recíproca”, em que as partes ganham sentido diante do todo e vice-versa, ou seja, seria “a compreensão do texto pelo contexto”.

38. O autor ressalta que, na interpretação das normas, juristas e leis apelam, conscientemente ou não, para o cânone da totalidade, sobretudo quando se trata de eliminar interpretações que surgem em contraste com a lógica do sistema, ou quando se cuida de excluir a referência a regras estrangeiras que contrastam com o espírito da legislação, deduzindo-se do próprio conceito de ordem jurídica, elaborado pela moderna dogmática, a ideia de que toda norma que faz ou passa a fazer parte integrante dela refere-se necessariamente ao todo. (BETTI, Emilio. *Interpretação da lei e dos atos jurídicos*. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 48-49).

39. A doutrina nacional igualmente tem estabelecido alguns princípios da interpretação constitucional, dos quais destaco o da unidade da Constituição e o da concordância prática ou da harmonização.

40. O primeiro, unidade da Constituição, contempla a ideia de interpretação em que as normas constitucionais devem ser vistas não como normas isoladas, mas como preceitos integrados no sistema unitário de regras e princípios, que é instituído na e pela própria Constituição. “Em consequência, a

Constituição só pode ser compreendida e interpretada corretamente se nós a entendermos como unidade, do que resulta, por outro lado, que em nenhuma hipótese devemos separar uma norma do conjunto em que ela se integra, até porque – relembre-se o círculo hermenêutico – o sentido da parte e o sentido do todo são interdependentes.” (MENDES, Gilmar Ferreira, COELHO Inocência Mártires e BRANCO Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. São Paulo: Saraiva, 2ª ed., 2008, p. 114).

41. O segundo, concordância prática ou harmonização, “está intimamente ligado ao princípio da unidade da Constituição, que nele se concretiza, (...) consiste, essencialmente, numa recomendação para que o aplicador das normas constitucionais, em se deparando com situações de concorrência entre bens constitucionalmente protegidos, adote a solução que otimize a realização de todos eles, mas ao mesmo tempo não acarrete a negação de nenhum.” (MENDES, Gilmar Ferreira, COELHO Inocência Mártires e BRANCO Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. São Paulo: Saraiva, 2ª ed., 2008, p. 114).

42. Creio que em matéria de interpretação constitucional tem bom lugar a exegese que faça deferência à coerência sistemática e lógico-jurídica dos preceitos normativos e aos princípios da unidade da Constituição e da concordância prática ou da harmonização.

43. A interpretação literal, hermética e isolada de regras que veiculam a temática teto remuneratório pode levar a resultados desarrazoados, a exemplo do que ocorreria se não houvesse harmonização da aparente antinomia entre o teto vencimental e os direitos trabalhistas conferidos a servidores públicos pela Lei Maior, como passo a explicar.

44. É cediço que o art. 39, § 3º, da CF, dispõe que se aplicam aos servidores ocupantes de cargo público os direitos sociais dispostos no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir. Dentre os incisos a que a norma faz referência estão os que garantem: salário mínimo (IV), salário nunca inferior ao mínimo (VII), décimo-terceiro salário com base na remuneração integral ou no valor da aposentadoria (VIII), remuneração do trabalho noturno superior à do diurno (IX), remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, em 50% a do normal (XVI).

45. Do cotejo entre o art. 39, § 3º, e o art. 7º, todos da CF, verifica-se que não há espaço na ordem constitucional vigente para trabalho não remunerado, o que também é vedado pela Lei (federal) 8.112/1990 (art. 4º) que proíbe a prestação de serviços gratuitos.

46. Assim, ao se lançar mão de interpretação estanque e hermética do limite remuneratório contido no art. 37, inc. XI, estar-se-ia condicionando o servidor público que recebe vencimentos correspondentes ao teto, ou cujo valor fosse aproximado a ele, a pena de não perceber, por exemplo, adicional noturno ou horas-extras, hipótese que seria de todo desarrazoada ao se vislumbrar que o servidor deveria prestar serviços nessas condições sem a devida contraprestação pecuniária relativa às garantias outorgadas no art. 7º da Carta Política.

47. Ou ainda, vista de outro prisma a questão, mesmo na premente necessidade e conveniência da Administração de que fosse prestado serviço extraordinário ou trabalho noturno, tal ônus não poderia ser imposto ao servidor, pois seria impossível remunerá-lo com o adicional pertinente a que faria jus. Dessa forma, tem-se que a interpretação rígida e assistemática acerca da aplicação do teto constitucional levaria a situações indesejáveis, além de provocar o surgimento de eventuais conflitos entre preceitos da Constituição.

48. Para evitar inteleções desarmônicas como essas, o exegeta deve contornar a aparente antinomia entre o art. 37, inc. XI (teto), e art. 39, § 3º, todos da CF, considerando-os como preceitos integrados no sistema unitário de regras e princípios, e não como disposições estanques. É assim que o STF tem resolvido questões dessa natureza para sufragar a tese de que, a exemplo do adicional de serviço extraordinário, apesar de estar **per si** sujeito ao teto do serviço público, seu valor não deve ser adicionado à remuneração do mês em que se der o pagamento para fins de incidência de abate-teto. O

mesmo ocorre com a gratificação natalina, adicional de férias e adicional noturno, décimo terceiro salário (v., entre outros, RE 268.556-ES, RE 449.598-RJ, RMS 21.931).

49. Com fulcro na linha da interpretação sistemática e lógico-jurídica dos preceitos constitucionais e dos princípios exegéticos da unidade da Constituição e da concordância prática ou da harmonização, e ainda nos cânones da coerência e da totalidade, creio que seja possível fundamentar as respostas às indagações trazidas ao conhecimento do TCU pelos consulentes.

50. Os cargos públicos definidos como acumuláveis na Constituição da República são os seguintes:

“Art. 37(...)

(...)

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;

(...)

§ 10. É vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes do art. 40 ou dos arts. 42 e 142 com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis na forma desta Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração.”

51. A leitura isolada e guiada por interpretação literal do inc. XVI do art. 37 **supra** possivelmente levaria ao exegeta a concluir que o teto remuneratório deveria ser observado mesmo na hipótese de acumulação de cargos públicos autorizada pela Lei Maior, mormente pelo fato de o dispositivo em foco mencionar, **in fine**, o inc. XI do art. 37, que se refere ao limite constitucional ora tratado. Entretanto, creio não ser a melhor solução conferir intelecção rígida à matéria em foco, sob pena de conflitar com outros dispositivos constitucionais. O teto-limite deve ser aplicado sim, mas à guisa flexibilizada ou sistematizada como mencionado alhures, de forma a incidir sobre cada uma das remunerações, **per si**, assim consideradas de forma isolada, com contagem separada para fins de teto vencimental.

52. Essa linha de intelecção tem guarida na doutrina, **verbis** (grifos acrescidos):

“A primeira interpretação naturalmente sugerida pelo dispositivo seria a incidência do valor correspondente ao teto remuneratório à soma das remunerações relativas aos cargos, empregos ou funções acumuláveis nos termos do artigo 37, inciso XVI. O resultado dessa operação, contudo, seria contraditório: admitir-se-ia como lícito o exercício acumulativo, mas com retribuição pecuniária menor em razão da sujeição ao teto remuneratório. A inadequação dessa interpretação pode ser demonstrada com um exemplo: imagine-se dois professores de instituições públicas de ensino sujeitos a idêntica jornada e carga horária, sendo que um deles titulariza, com compatibilidade de horário, outro cargo público. Se a soma das remunerações deste último servidor superar o teto, não parece haver sentido em admitir que exista retribuição diferenciada no tocante à função de magistério, pois a mesma é desempenhada de acordo com as mesmas exigências legais que recaem sobre os demais.

A esse respeito, é importante atentar que a expressão ‘percebidos cumulativamente ou não’ está ligada pelo conectivo ‘e’ aos ‘proventos, pensões ou outra espécie remuneratória’, indicando a possibilidade de interpretar incidência sobre o somatório quando se tratar de remuneração em atividade cumulada com aposentadoria, pensão ou outra espécie remuneratória ligada à inatividade (a esse ponto, voltar-se-á em seguida).

Em síntese, nos casos de acumulação autorizados expressamente pela Constituição, a interpretação sistemática dos dispositivos impõe a aplicação do artigo 37, XI (teto remuneratório), tendo como base de incidência a retribuição percebida por cada um dos cargos,

empregos ou funções, e não a soma das retribuições. Esse é o entendimento, por exemplo, do Conselho Nacional de Justiça.” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MOTTA, Fabrício; FERRAZ, Luciano de Araújo. Servidores públicos na constituição de 1988, 2. ed., São Paulo: Atlas, 2014, p. 99.)

(...)

“Correto é o posicionamento mais recente do STJ, fundamentalmente em razão da exigência de compatibilidade de horários na acumulação de cargo, emprego ou função – que evidencia que o servidor se submete a jornada dupla de trabalho (art. 37, XVI e XVII), devendo perceber a remuneração integral pelo exercício de cada uma das funções, submetidas cada qual isoladamente ao respectivo teto. Sobre o tema, consulte-se o tópico pertinente à acumulação que integra esta obra.

Em reforço, deve-se frisar que o direito à acumulação de cargos foi previsto pelo constituinte originário, enquanto o teto remuneratório (tal como hoje é compreendido) foi veiculado por Emenda à Constituição (EC41/03). Assim, diante da possível divergência interpretativa há de se reconhecer prevalência àquela que preserva o quanto possível a disciplina originária do Texto Constitucional, consoante leciona Norberto Bobbio.

O CNJ, no mesmo sentido, editou a resolução nº 13, de 21-3-2006, excluindo do teto remuneratório a remuneração ou provento decorrente do exercício do magistério, ao mesmo fundamento.

Também este deve ser o raciocínio a ser empregado quanto a acumulação de vencimentos/subsídios com proventos de aposentadoria decorrente do artigo 40 da constituição (quando forem acumuláveis: § 10 do art. 37, CR). Quanto as pensões elas também devem se submeter ao teto de maneira isolada. Se o servidor percebe remuneração de cargo ou emprego ou aposentadoria decorrente do artigo 40 (cargo efetivo) e percebe ainda pensão na condição de beneficiário, cada um desses valores deve se submeter ao teto próprio, isoladamente.” (idem, p.133-134).

53. Interpretar a matéria de modo diverso seria o mesmo que indiretamente compelir o servidor, cuja remuneração estivesse no limite do teto, a trabalhar em outro cargo acumulável sem qualquer contraprestação pecuniária laboral ou seja, **pro bono**, e essa hipótese não encontra guarida no ordenamento jurídico pátrio. Ou, ainda, poderia levá-lo, de forma reflexa, a pedir exoneração de um dos cargos que acumula por expressa permissão constitucional. Tanto em um quanto em outro caso considero que são hipóteses desarrazoadas. Lembro que é desde de Ulpiano que **praecepta iuris sunt haec: honeste vivere, alterum non laedere, ius suum cuique tribure** (os preceitos de direito são viver honestamente, não prejudicar outrem e dar a cada um o que é seu). Digesto I, 1, 1.

54. Cumpre rememorar que a hermenêutica aplicada ao tema em vértice pelo CNJ, STJ e STF oferece norma jurídica que vai ao encontro da tese ora defendida de que o servidor que acumula cargos com base no art. 37, inc. XVI, da CF, fará jus a receber sua **remuneração ou proventos** ainda que a soma resulte em montante superior ao teto remuneratório especificado no art. 37, inc. XI, da CF, devendo, contudo, observar o limite em relação a cada uma das remunerações assim consideradas de forma isolada, ou seja, **per si**.

55. Creio que essa exegese faz deferência ao princípio da razoabilidade ou proporcionalidade, que, segundo a doutrina, é utilizado para aferir a legitimidade das restrições de direito – muito embora possa aplicar-se, também, para dizer do equilíbrio na concessão de poderes, privilégios ou benefícios – e que, em essência, “consubstancia uma pauta de natureza axiológica que emana diretamente das ideias de justiça, equidade, bom senso, prudência, moderação, justa medida, proibição de excesso, direito justo e valores afins; precede e condiciona a positivação jurídica, inclusive a de nível constitucional; e, ainda, enquanto princípio geral do direito, serve de regra de interpretação para todo o ordenamento jurídico.” (MENDES, Gilmar Ferreira, COELHO Inocêncio Mártires e BRANCO Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. São Paulo: Saraiva, 2ª ed., 2008, p. 120-121).

56. De ressaltar que não se está descumprindo as regras que dão supedâneo ao teto vencimental, mas sim fazendo-as incidir de forma sistemática e não literal, mediante exegese que se afigura proporcional e razoável.

57. De mais a mais, as regras de interpretação da “unidade da Constituição” e da “concordância prática ou da harmonização” consistem, em essência, em ver os comandos constitucionais não como disposições estanques, mas como preceitos integrados em um sistema unitário de regras e princípios, que é instituído pela própria Carta Política.

58. À luz das reflexões expendidas, com fulcro na norma jurídica colhida de julgados que examinaram a matéria, na coerência sistemática e lógico-jurídica dos preceitos constitucionais e nos princípios hermenêuticos da unidade da Constituição e da concordância prática ou harmonização, e tendo em vista ainda que não há espaço na ordem constitucional vigente para trabalho não remunerado, entendo que a resposta a ser conferida ao consulente é no sentido de que no caso de recebimento concomitante de vencimentos ou proventos decorrentes de acumulação de cargos públicos autorizada pelo art. 37, inc. XVI, da Constituição Federal, estando ou não envolvidos entes federados, fontes ou Poderes distintos, não há impedimento de percepção das retribuições pecuniárias correspondentes a esses cargos ainda que a soma resulte em montante superior ao teto especificado no art. 37, XI, da CF, devendo incidir o referido limite constitucional sobre cada um dos vínculos, per si, assim considerados de forma isolada, com contagem separada para fins de teto vencimental.

#### IV

59. O principal ponto de divergência teórica entre mim e o Relator refere-se à extensão da tese resumida no item precedente. Enquanto este Revisor entende que não deve haver distinção, nas hipóteses de cumulações lícitas, entre remunerações ou entre remuneração e proventos, ou, ainda, entre proventos e proventos, para fins de aplicação do teto vencimental de forma isolada, o Relator aplica a tese somente nos casos em que o servidor estiver em atividade (remuneração + remuneração). Ou seja, quando a situação fática tratar de cumulação de proventos em dois cargos distintos (proventos + proventos) ou de proventos com remuneração, o teto remuneratório incidiria sobre a soma dos rendimentos, e não de forma individualizada.

60. Para melhor compreensão, reproduzo novamente os dispositivos que constam da minuta de Acórdão proposta pelo Min. Benjamin Zymler (grifos do original):

“9.1.1. nos casos de acumulações previstas no inciso XVI do art. 37 da CF/1988, bem como nas demais situações de acumulação obrigatória ou voluntária previstas na própria Constituição Federal, ou seja, servidor em atividade em dois vínculos funcionais mantidos com a Administração estando ou não envolvidas esferas de governo ou Poderes distintos, o teto remuneratório deverá ser observado em relação à remuneração percebida em cada vínculo funcional considerado isoladamente e não sobre o somatório dos valores percebidos, cabendo ao órgão responsável por cada pagamento efetuar a glosa devida;

9.1.2. nas situações em que houver acumulação de proventos de inatividade em dois cargos distintos ou acumulação de proventos com remuneração de cargo público, aplica-se à soma dos rendimentos o teto remuneratório fixado no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, em todas as hipóteses de acumulação constitucionalmente previstas, estando ou não envolvidas esferas de governo ou Poderes distintos, conforme estabelecido no §11 do art. 40 da CF/1988;”

61. Ocorre que, como já mencionei alhures, o STF não conferiu ao tema interpretação diversa nos casos de cumulações (lícitas) exclusivamente de remunerações (ou vencimentos) ou de remunerações e proventos, ou, ainda, de proventos e proventos. A interpretação, repisa-se, foi unívoca e abrangeu todos os casos, tanto é que o Relator frisou bem em seu Voto que: **“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.”**

62. A norma jurídica colhida do julgado (RE 612.975) não é restritiva à cumulação de servidor em atividade em dois vínculos funcionais (remuneração + remuneração). Ao revés, cuida-se de interpretação ampla, inclusiva (por abranger remunerações e/ou de proventos) e sistemática dos dispositivos constitucionais e princípios que incidem sobre a matéria, notadamente a ideia de isonomia entre ativos e inativos expressamente referida como razões jurídicas de decidir.

63. Em seu Voto, o Min. Benjamin Zymler mencionou os REs 602.043 e 612.975 (Tema 377) e, de forma fundamentada, como sói ocorrer nos votos de Sua Excelência, expos os motivos para não acolher a interpretação veiculada nessas decisões.

64. Preliminarmente, destaca que o julgamento efetuado em regime de repercussão geral é desprovido de eficácia **erga omnes** e não possui efeito vinculante. Entretanto, aduz que o sistema processual civil, em nome da racionalidade e da eficiência do Sistema Judiciário e do princípio da segurança jurídica, criou diversos mecanismos para que os juízes e tribunais de segunda instância respeitem a autoridade da decisão do STF tomada em regime de repercussão geral.

65. De forma muito lúcida e arejada, afirma o Relator que, apesar de as Cortes de Contas não estarem sujeitas aos mecanismos processuais integrantes do Sistema Judiciário, deve-se respeitar a autoridade das decisões do Supremo adotadas em regime de repercussão geral (item 54 do Voto de Sua Excelência).

66. Nada obstante, o Relator suscita questões acerca da exegese a ser empreendida nos precitados REs (grifos do original):

“57. Em primeiro lugar, deve-se observar que os acórdãos relativos aos referidos processos ainda não foram publicados, o que impossibilita o exame dos fundamentos adotados por cada Ministro para se chegar ao alcance do enunciado aprovado, valendo lembrar, ainda, a possibilidade de modificação do que restou decidido, haja vista estar aberta, ainda, a possibilidade de interposição dos recursos legalmente previstos.

58. Em segundo lugar, não há no referido enunciado de tese qualquer referência a proventos de aposentadoria ou à disciplina do art. 11 da Emenda Constitucional nº 20/1988 e do §11 do art. 40 da CF/1988, o que gera dúvida quanto à sua incidência nas hipóteses de acumulação de proventos ou de proventos com vencimentos de cargos diversos, já que nela só há referência ao inciso XI do art. 37 da CF/1988, que cuida da acumulação de cargos públicos na atividade.

59. Em terceiro lugar, anoto que, a despeito de ainda não terem sido publicados os acórdãos dos recursos em questão, encontra-se disponível no sítio da TV Justiça na internet o vídeo da sessão de julgamento dos referidos processos. Ao analisá-lo, verifiquei que os votos que acompanharam o Relator do feito, Ministro Marco Aurélio, tiveram fundamentos distintos dos adotados por Sua Excelência, prevalecendo no julgamento, a meu sentir, o fundamento de que o teto remuneratório não poderia violar o princípio da isonomia (exercício de cargos de atribuições iguais com vencimentos distintos), da dignidade do valor do trabalho e, sobretudo, o da vedação do trabalho gratuito, a exemplo do que ocorreria na hipótese de um Ministro do Supremo Tribunal Federal (teto de remuneração) vir a ocupar outro cargo público autorizado pela Constituição Federal (magistério ou de Ministro do TSE).

60. Ocorre, todavia, que os referidos fundamentos não se aplicam na hipótese de acumulação de proventos ou de proventos com vencimentos, uma vez que na aposentadoria não há mais trabalho sendo prestado. De outro lado, o próprio Supremo Tribunal Federal, em várias ocasiões, decidiu não haver correlação lógica e necessária entre contribuição previdenciária e concessão do benefício respectivo, ao admitir, por exemplo, a cobrança da contribuição previdenciária dos servidores inativos, além da proibição da desaposentação, tudo em homenagem ao caráter solidário do regime de previdência instituído nos arts. 40 e 201, ambos da CF/1988.”

67. **Cum venia**, creio que os questionamentos postos por Sua Excelência, apesar de robustos, não merecem prosperar, conforme explicarei adiante.

68. Preliminarmente, registro que estou em afino com a interpretação do Relator de que esta Casa de Contas, apesar de não estar diretamente sujeita à sistemática processual delineada no ordenamento jurídico para o Poder Judiciário, deve respeitar as decisões do STF colhidas e julgadas pela sistemática da repercussão geral, uma vez que o TCU pode se autovincular ao precedente adotado pela Corte Maior.

69. Essa autovinculação reduz “incertezas” e “discricionariedades” no julgamento da matéria, com as seguintes benesses que destaco, sem a pretensão de ser exaustivo: a) evita disparidade de entendimentos acerca de um mesmo assunto; b) reduz o risco de litígios, haja vista a grande possibilidade de os interessados impetrarem **mandamus** no STF, ante o assentamento da questão naquele Pretório Excelso; c) elimina dúvida do jurisdicionado e notadamente dos órgãos e entidades que administram recursos humanos e concedem aposentadoria, porquanto o tema receberia tratamento uníssono tanto pelo Poder Judiciário quanto pelo TCU; d) acelera a capacidade de resposta desta Casa de Contas em processos que tratam do assunto; e) faz deferência ao princípio da isonomia e da proteção da confiança legítima, vertente subjetiva da segurança jurídica; f) observa o art. 926 do CPC ao dispor que “os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente”, de aplicação subsidiária aos processos de contas, por força do que dispõe o art. 298 do RI/TCU; g) evita revisão de ofício por parte desta Corte de Contas.

70. De ressaltar que o texto legal do art. 926 do CPC não pode ser interpretado de forma reducionista, fechada e desconcatenada com a coesão e a coerência no direito. A exegese desaconselhável seria aquela em que esta Casa de Contas, por hipótese, deveria “manter a sua própria” jurisprudência, a qualquer custo, “estável, íntegra e coerente”, sem observar o que decide uma Corte de vértice como o Supremo. Essa linha de raciocínio vai na contramão da estabilidade, da integralidade e da coerência, objetos definidos pelo legislador.

71. Ao revés, creio que a interpretação do dispositivo legal (art. 926 do CPC) deve privilegiar a exegese que confere “unidade ao direito”, como algo imprescindível para coerência da ordem jurídica, sem a qual não há segurança jurídica tampouco possibilidade de igualdade no e pelo direito.

72. Explica Luiz Guilherme Marinoni que a unidade do direito “reflete a coerência da ordem jurídica, viabilizando a previsibilidade e o tratamento uniforme de casos similares.” (MARINONI, Luiz Guilherme. A ética dos precedentes – justificativa do novo CPC, São Paulo: RT, 2016, 2ª ed., p. 105).

73. Quanto à coerência e à integridade no direito, Lenio 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. (STRECK, Lenio. Novo CPC terá mecanismos para combater decisionismos e arbitrariedades?, disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-dez-18/senso-incomum-cpc-mecanismos-combater-decisionismos-arbitrariedades>>, acesso em 16/8/2017).

74. Dessa forma, para cumprir os comandos da estabilidade, da integridade e da coerência, consoante previsão do CPC (art. 926), esta Corte de Contas deve observar as decisões da Suprema Corte em Recurso Extraordinário com repercussão geral julgada, em deferência à “unidade ao direito”

e à segurança jurídica, mediante exercício de autovinculação, conforme mencionei acima (deixo de citar as decisões e a súmula de efeitos vinculantes, porquanto são não objeto deste processo).

75. Fixadas essas premissas, passo à análise específica dos quesitos (dúvidas) apresentadas pelo Relator.

76. Afirma que os acórdãos relativos aos REs 602.043 e 612.975 ainda não foram publicados, o que impossibilitaria o exame dos fundamentos adotados pelos Ministros para se chegar ao alcance do enunciado aprovado, lembrando da possibilidade de modificação do que restou decidido, haja vista estar aberta a possibilidade de interposição de recursos.

77. Entendo que a não publicação dos acórdãos e a possível dificuldade em saber os fundamentos de cada ministro podem ser minoradas pela transcrição do Voto do Relator, notadamente do RE 612.975, que cuida da incidência do teto remuneratório sobre parcelas de **proventos percebidas cumulativamente com remuneração**. Aliás, rememoro que igualmente o transcrevi na minuta de Proposta de Deliberação do TC-001.816/2004-1 (Consultas), objeto do pedido de vista do Min. Benjamin Zymler.

78. Somada à clareza do Voto do Relator que impulsionou o RE 612.975, relembro ainda que constou a informação nas Consultas de minha relatoria (TC-001.816/2004-1) de que, com exceção do ministro Edson Fachin, os demais magistrados do Pretório acompanharam o Relator para compreender que o teto constitucional deve ser considerado em relação a cada uma das **remunerações/proventos** isoladamente, e não quanto à soma das fontes pagadoras.

79. De mais a mais, aguardar a publicação dos acórdãos, para somente após acolher a cristalina interpretação do STF conferida à matéria, pode gerar diversas decisões desta Casa de Contas em dissonância com o entendimento assentado pelo Pretório, haja vista que os acórdãos do STF podem demorar 1 (um) ou até 2 (dois) anos para serem publicados, como bem ressaltou o Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado na sessão do dia 9/8/2017, em que pedi vista deste processo.

80. Sobre a possibilidade de modificação de entendimento por recurso, compulsando o sítio eletrônico do Supremo, constatei que contra o RE 602.043 não foram aviados quaisquer recursos. Quanto ao RE 612.975, houve manejo de agravo regimental por parte da Associação dos Procuradores do Estado de São Paulo – APESP e do Sindicato dos Procuradores do Estado, das Autarquias, das Fundações e das Universidades Públicas do Estado de São Paulo – SINDIPROESP, que pretendiam intervir no processo como terceiros interessados, mas foi desprovido, consoante a ementa e a correspondente decisão (grifos acrescidos):

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO – TETO CONSTITUCIONAL – PARCELAS PERCEBIDAS CUMULATIVAMENTE – ALCANCE DO ARTIGO 37, INCISO XI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL NA REDAÇÃO ANTERIOR E POSTERIOR À EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 41/03 – REPERCUSSÃO GERAL – INTERVENÇÃO DE TERCEIRO – PROCESSO SUBJETIVO – INADEQUAÇÃO. Controvérsia relacionada à aplicabilidade do teto remuneratório estabelecido no artigo 37, inciso XI, da Carta Federal, com a redação conferida pela Emenda Constitucional nº 41/03, sobre as **parcelas de aposentadorias percebidas cumulativamente**. O simples fato de representados de entidade poderem estar em situação semelhante à do recorrido não gera interesse suficiente a levar à admissão no processo. (RE 612975 AgR, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 1º/07/2016, DJe-207 DIVULG 27-09-2016 PUBLIC 28-09-2016).

Decisão: “O Tribunal, por unanimidade e nos termos do Voto do Relator, desproveu o agravo regimental. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Presidiu o julgamento o Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 01.07.2016.”

81. A toda evidência, o STF está vinculado aos seus precedentes, em face da coesão e da coerência argumentativa que deve permear as suas decisões, como se tratasse de uma espécie de **stare decisis** horizontal. Certamente os precedentes não estão imunes a modificações futuras, ou seja, podem não ser seguidos na hipótese de aplicação das técnicas de **distinguishing** ou de **overruling**, mas isso

exige argumentação complexa que explicita de forma pormenorizada e racional quais seriam as causas de distinção ou superação que diferenciam outros casos levados ao conhecimento daquela Corte.

82. A outra questão lançada por Sua Excelência refere-se ao fato de não haver no enunciado de tese qualquer menção a proventos de aposentadoria ou à disciplina do art. 11 da Emenda Constitucional 20/1988 e do § 11 do art. 40 da CF/1988, o que geraria dúvida quanto à sua incidência nas hipóteses de acumulação de proventos ou de proventos com vencimentos de cargos diversos, uma vez que só há referência ao inciso XI do art. 37 da CF/1988, que cuida da acumulação de cargos públicos na atividade.

83. A tese aprovada pelo Plenário para efeito de repercussão geral (nos dois REs) tem a seguinte redação: “Nos casos autorizados, constitucionalmente, de acumulação de cargos, empregos e funções, a incidência do artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal, pressupõe consideração de cada um dos vínculos formalizados, afastada a observância do teto remuneratório quanto ao somatório dos ganhos do agente público”.

84. Ora, se a tese não faz referência a proventos de aposentadoria, igualmente não menciona expressamente qualquer restrição de que incidiria somente em remunerações ou em vínculos funcionais de servidores em atividade. Entendo ainda desarrazoado compreender que o enunciado devesse especificar os dispositivos do art. 11 da Emenda Constitucional 20/1988 e do § 11 do art. 40 da CF/1988. Seria exigir algo que talvez não comportasse no enunciado, seja por necessidade de concisão seja pela dispensabilidade de disposição nesse sentido.

85. Conforme mencionei alhures, o Relator foi cristalino ao aplicar as suas razões jurídicas de decidir (ou razões determinantes) aos casos dos inativos, com citação expressa do § 11 do art. 40 da CF/1988 no seu Voto, **verbis**:

“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.”

86. Observa-se que não há qualquer incerteza na aplicação do teto vencimental nas hipóteses de cumulação de remuneração com proventos ou de proventos com proventos.

87. Para que não reste dúvida acerca do precedente e do seu efetivo emprego pelo Pretório Excelso, transcrevo decisões monocráticas dos Ministros Lux Fux e Gilmar Mendes (**stare decisis** horizontal) que aplicam expressamente o enunciado de tese dos REs 602.043 e 612.975 (Tema 377) a cumulações lícitas de proventos e de proventos com remuneração:

**“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. CUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS PERMITIDA PELA CONSTITUIÇÃO. CUMULAÇÃO DE PROVENTOS. CONTROVÉRSIA QUANTO À INCIDÊNCIA DO TETO CONSTITUCIONAL SOBRE A REMUNERAÇÃO DE CADA CARGO ISOLADAMENTE OU SOBRE O SOMATÓRIO DAS REMUNERAÇÕES. MATÉRIA SUBMETIDA AO REGIME DA REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 377. RE 612.975. DEVOLUÇÃO DO FEITO À ORIGEM (ARTIGO 328, PARÁGRAFO ÚNICO, DO RISTF). DECISÃO:** Trata-se de recurso extraordinário, interposto pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, manejado com arrimo na alínea a do permissivo constitucional, contra acórdão que assentou, in verbis: ‘ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO CIVIL. ABATE-TETO. APOSENTADORIA E PROFESSOR EM ATIVIDADE. CUMULAÇÃO LEGÍTIMA DE CARGOS. CONSIDERAÇÃO INDIVIDUAL. TETO REMUNERATÓRIO. POSSIBILIDADE. CORREÇÃO MONETÁRIA E JUROS DE MORA. 1. A jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de que 'para aplicação do limite remuneratório constitucional do art. 37, XI da Carta Política, os respectivos benefícios **devem ser considerados isoladamente, pois se trata de proventos distintos e cumuláveis legalmente**'. 2. O exame da matéria referente aos

juros de mora e correção monetária deve ser diferido para a fase de execução da sentença, conforme já decidiu esta 3ª Turma (Questão de Ordem nº 0019958-57.2009.404.7000/PR).” A matéria versada no recurso extraordinário foi submetida por esta Corte ao regime da **repercussão geral (Tema 377, RE 612.975, Rel. Min. Marco Aurélio)**. Ex positis, com fundamento no artigo 328, parágrafo único, do RISTF (na redação da Emenda Regimental 21/2007), **determino a DEVOLUÇÃO do feito à origem**. Publique-se. Brasília, 26 de maio de 2017. Ministro LUIZ FUX Relator Documento assinado digitalmente.”(RE 1046622, Relator(a): Min. LUIZ FUX, julgado em 26/05/2017, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-114 DIVULG 30/05/2017 PUBLIC 31/05/2017)

“Decisão: Trata-se de recurso ordinário com pedido de tutela de urgência, interposto por Suely Pereira Ferreira contra acórdão do Superior Tribunal Militar no Mandado de Segurança 47-25.2016.7.00.0000, ementado nos seguintes termos: ‘MANDADO DE SEGURANÇA. **ACUMULAÇÃO LÍCITA DE REMUNERAÇÃO DO CARGO DE JUIZ-AUDITOR COM PROVENTOS DA INATIVIDADE. PRETENSÃO DE EXTRAPOLAÇÃO AO TETO CONSTITUCIONAL. IMPOSSIBILIDADE. A EMENDA CONSTITUCIONAL N 41 DE 2003 É NORMA DE EFICÁCIA IMEDIATA, INCIDINDO NO CASO, PORTANTO, O ABATE-TETO. SEGURANÇA DENEGADA (...)**. (fl. 170) A recorrente alega que **cumula licitamente os proventos decorrentes da aposentadoria no cargo de Defensor Público-Geral da União**, ocorrida em 7.4.1997, com os vencimentos do cargo de Juiz-Auditor, no qual ingressou, mediante concurso público, em 9.12.1997. Afirma que a incidência do teto constitucional deve dar-se de forma individualizada para os proventos e vencimentos e não levando em consideração a soma das duas remunerações. Assim, requer a concessão de tutela de urgência para afastar os descontos a título de teto constitucional no subsídio a que faz jus. No mérito, pede o provimento do presente recurso ordinário para reformar a decisão proferida pelo Pleno do STM no MS 47-25.2016.7.00.0000, a fim de assegurar-lhe o direito de perceber integralmente os valores referentes ao subsídio de Juiz-Auditor e aos proventos de Defensor Público da União, de forma individualizada. O pedido de tutela de urgência foi indeferido, motivo pelo qual interpôs agravo regimental. Decido. **Dispensar a remessa dos autos à Procuradoria-Geral da República, em virtude da pacificação do tema no âmbito da repercussão geral**. Conforme relatado, **a recorrente, que cumula licitamente proventos do cargo de Defensor-Público da União com vencimentos do cargo de Juiz-Auditor da Justiça Militar**, pretende que o teto constitucional seja aplicado individualmente sobre a remuneração e os proventos. Registre-se que, **recentemente, o STF, ao julgar os Recursos Extraordinários 602.043 e 612.975**, ambos da relatoria do Ministro Marco Aurélio, aprovou a seguinte tese para efeitos de **repercussão geral**: ‘Nos casos autorizados, constitucionalmente, de acumulação de cargos, empregos e funções, a incidência do artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal, pressupõe consideração de cada um dos vínculos formalizados, afastada a observância do teto remuneratório quanto ao somatório dos ganhos do agente público.’ Ante o exposto, **dou provimento ao presente recurso ordinário para cassar o acórdão proferido pelo STM** nos autos do MS 47-25.2016.7.00.0000 e determinar que outro seja proferido com observância ao entendimento firmando por esta Corte. Prejudicado o agravo regimental interposto pela União. Publique-se. Brasília, 3 de maio de 2017. Ministro Gilmar Mendes Relator Documento assinado digitalmente.”(RMS 34643, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 03/05/2017, publicado em DJe-096 DIVULG 08/05/2017 PUBLIC 09/05/2017).

88. É preciso esclarecer, ainda que de forma sucinta, que tanto os juízes do **common law** quanto os do **civil law** (nosso sistema) estão preocupados com os precedentes judiciais. Entretanto, há

diferenças entre um e outro. Enquanto o juiz do **common law** tende a estabelecer comparação entre o precedente e o caso a julgar a partir dos chamados “fatos materiais”, o do **civil law** extrai dos julgamentos anteriores um pronunciamento em forma de “regra”, tratando-o de forma abstrata, como norma. (cf. BUSTAMANTE, Thomas da Rosa. Teoria do precedente judicial: a justificação e a aplicação de regras jurisprudenciais. São Paulo: Noeses, 2012, citado na Revista de processo, v. 260, p. 31, out. 2016.).

89. As decisões monocráticas acima colacionadas comprovam essa abordagem pragmática conferida à sistemática de precedentes adotados pelo nosso sistema judicial. Os ministros da Suprema Corte colhem do precedente julgado em repercussão geral a norma jurídica (norma de interpretação), aplicando-a de forma abstrata aos demais casos.

90. Cuida-se do “**stare decisis**” horizontal de que antes mencionei ou da eficácia horizontal dos precedentes que impõe a sujeição do STF à sua própria jurisprudência, de forma que seus órgãos fracionários e seus magistrados quando atuam de modo monocrático fiquem comprometidos com a observância dos precedentes estabelecidos pelo Plenário daquela Corte Maior.

91. Por fim, aduz o Relator que ao analisar a sessão de julgamento dos REs (vídeo disponível na **internet**) percebeu que “os votos que acompanharam o Relator do feito, Ministro Marco Aurélio, tiveram fundamentos distintos dos adotados por Sua Excelência, prevalecendo no julgamento, a meu sentir, o fundamento de que o teto remuneratório não poderia violar o princípio da isonomia (exercício de cargos de atribuições iguais com vencimentos distintos), da dignidade do valor do trabalho e, sobretudo, o da vedação do trabalho gratuito.” E conclui o Relator: “[o]corre, todavia, que os referidos fundamentos não se aplicam na hipótese de acumulação de proventos ou de proventos com vencimentos, uma vez que na aposentadoria não há mais trabalho sendo prestado.”

92. É comum nos julgados do STF que as razões jurídicas de decidir (ou razões determinantes) não sejam idênticas, ainda que por maioria ou unanimidade chequem aqueles magistrados à mesma conclusão ou resultado. Essa é a sistemática de votação daquela Corte, em que os relatórios são distribuídos com certa antecedência e cada ministro leva o seu voto (geralmente escrito) ao Colegiado.

93. Igualmente é natural que os princípios mencionados pelos outros ministros que atuaram como vogais sejam relacionados ao tema trabalho, pois o RE 602.043, que tratava de cumulação de remunerações, também estava em discussão. Nada obstante, tenho a certeza de que o Relator Min. Benjamin Zymler ao analisar o vídeo deve ter percebido que ministro algum do Pretório pugnou pela distinção em aplicar o teto de forma isolada somente para ativos e não para inativos nos casos de cumulação lícita de cargos.

94. Não houve essa distinção, porquanto, com exceção do Ministro Edson Fachin que votou vencido para aplicar o teto ao somatório de rendimentos, os demais magistrados acompanharam o Relator sem qualquer ressalva referente a possível tratamento diferenciado entre ativos e inativos. Ou seja, as autoridades julgadoras não divisaram a aplicação de tese diversa entre cumulações de remunerações e/ou proventos.

95. Ao revés, pelo que sobressai do Voto do Relator (Ministro Marco Aurélio), dos Votos dos Ministros proferidos naquela sessão e das decisões monocráticas posteriores aos REs 602.043 e 612.975 (acima reproduzidas), preferiram os magistrados da Corte de vértice adotar interpretação ampla e inclusiva (que se estende à cumulação de remunerações e/ou de proventos) a acolher exegese restrita a cumulações somente de remunerações.

96. Diante desse contexto, creio que as dúvidas oferecidas pelo Relator Min. Benjamin Zymler acerca da interpretação conferida ao tema pelo STF, mediante os REs 602.043 e 612.975, podem ser pelo menos minoradas, com base nos fundamentos precitados.

#### IV

97. Caso este Plenário acolha a interpretação que ora defendo, necessário fazer algumas modificações na minuta de acórdão oferecida pelo Relator. A primeira delas é decorrência lógica das considerações acima gizadas de não diferenciar a incidência do teto vencimental, de forma isolada, nas

remunerações e proventos, o que levaria alteração dos subitens 9.1.1 e 9.1.6 para estender a incidência do teto aos proventos/remunerações decorrentes de cumulação.

98. O segundo grupo de alteração trata da parte em que Sua Excelência estabelece qual órgão responsável para efetuar o abate-teto nos rendimentos percebidos cumulativamente, nos casos de remuneração com proventos e de proventos com proventos.

99. Explica o Relator: acerca de cumulações “envolvendo vencimentos de um cargo ativo e proventos de aposentadoria de outro cargo, mesmo quando envolvidas esferas de governo ou Poderes distintos, a glosa de eventual parcela extrateto deverá se dar em relação aos valores pagos a título de benefício previdenciário, dada a natureza jurídica previdenciária da restrição imposta pelo § 11 do art. 40 da CF/1988.” E arremata: “[e]m relação à acumulação de proventos oriundos de cargos de esferas de governo ou Poderes distintos, a glosa deverá se concentrar na segunda aposentadoria deferida, onde quer que tenha ocorrido.”

100. Em linha de coerência com o que expus, a operacionalização do abate-teto em situações decorrentes de acumulações de rendimentos e/ou proventos permitidas pela Lei Maior estará mais facilitada, pois o limite deve incidir em cada uma das fontes pagadoras, com contagem separada, para fins de teto vencimental. Assim, a competência para realização do corte sobre a parte excedente ao teto, seja remuneração ou proventos, será de cada qual órgão ou entidade responsável pelo pagamento do servidor.

101. Dessa forma, cabe responder ao consulente que a aplicação do teto remuneratório, nos casos de acumulação lícita de cargos, funções ou empregos públicos, na forma do art. 37, inc. XVI, da Constituição Federal, decorrentes de esferas, fontes e/ou poderes distintos, deve ser realizada pelos órgãos e entidades as quais o servidor estiver subordinado, sempre considerando os vencimentos/proventos à guisa isolada, e não somados, para fins de abate-teto.

102. Por fim, acerca da assertiva de que não deve ser oferecida opção ao servidor para eventual escolha da fonte pagadora que efetuará o desconto do abate-teto, igualmente entendo ser despicienda, caso seja adotada a tese que ora proponho ao Colegiado.

103. A resposta mencionada no item 101 e a afirmação do item precedente implicam a supressão dos subitens 9.1.2, 9.1.7, 9.1.8 e 9.1.10 da minuta sugerida pelo Relator.

104. Quanto às demais questões trazidas ao conhecimento do Tribunal pela autoridade consulente, acompanho as análises e os encaminhamentos propostos pelo Min. Benjamin Zymler.

Com essas considerações, renovando as **venias** por discordar em parte do Relator, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado:

*“9.1. conhecer da presente Consulta, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 1º, XVII, da Lei 8.443/1992 c/c art. 264, VI, do RI/TCU, para responder ao consulente que:*

*9.1.1. com fulcro na norma jurídica colhida de julgados que examinaram a matéria, na coerência sistemática e lógico-jurídica dos preceitos constitucionais e nos princípios hermenêuticos da unidade da Constituição e da concordância prática ou harmonização, e tendo em vista ainda que não há espaço na ordem constitucional vigente para trabalho não remunerado, o servidor público faz jus a receber concomitantemente vencimentos ou proventos decorrentes de acumulação de cargos autorizada pelo art. 37, inciso XVI, da Constituição Federal, estando ou não envolvidos entes federados, fontes ou Poderes distintos, ainda que a soma resulte em montante superior ao teto especificado no art. 37, inciso XI, da CF, devendo incidir o referido limite constitucional sobre cada um dos vínculos, **per si**, assim considerados de forma isolada, com contagem separada para fins de teto vencimental;*

*9.1.2. a ausência do sistema integrado de dados previstos no art. 3º da Lei 10.887/2004, abrangendo todos os Poderes e esferas de governo não constitui, em si mesmo, fator impeditivo para a aplicação do teto remuneratório; tal sistema, ante seu caráter meramente instrumental, acessório, não pode ser erigido como obstáculo para o cumprimento da norma constitucional, sobretudo em situações de extrapolação do teto já conhecidas pela Administração;*

9.1.3. a expressão “fonte” a que aludem os Acórdãos 2.274/2009 e 564/2010, ambos do Plenário, refere-se a órgão (se da administração direta) ou entidade (se da administração indireta), valendo registrar a superação do entendimento constante nas referidas deliberações pelo Acórdão 1.994/2015 – Plenário;

9.1.4. o teto de remunerações e subsídios previsto pelo art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional 41/2003, é autoaplicável, não carecendo de regulamentação em face da previsão de instituição de sistema integrado de dados a que alude o art. 3º da Lei n. 10.887/2004;

9.1.5. nos casos de acumulações previstas no inciso XVI do art. 37 da CF/1988, esteja o servidor em atividade ou inatividade, envolvidas ou não esferas de governo, fontes ou Poderes distintos, o teto remuneratório deverá ser observado em relação à remuneração e/ou proventos percebidos em cada vínculo funcional considerado de forma isolada, e não sobre o somatório dos valores percebidos, cabendo a cada ao órgão responsável pelo pagamento efetuar a glosa devida;

9.1.6. a destinação dos recursos resultantes do corte deverá ser a mesma que atualmente é realizada quando da aplicação do abate-teto pelo órgão/entidade público pagador da remuneração do servidor, ou seja, o valor do abate-teto continua fazendo parte do saldo do crédito orçamentário disponível do órgão/entidade, cujo saldo credor apresentado no final do exercício financeiro pode ser devolvido ou inscrito em restos a pagar, para ser utilizado no exercício seguinte, conforme consta no art. 36 da Lei 4.320/1964;

9.2. dar ciência da presente deliberação aos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ao Presidente da República, este por intermédio da Ministro-Chefe da Casa Civil e do Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), à Presidência do Supremo Tribunal Federal, ao Procurador-Geral da República e à Advocacia-Geral da União;

9.3. arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, IV, do RI/TCU.”

T.C.U., Sala das Sessões, em 6 de setembro de 2017.

MARCOS BEMQUERER COSTA  
Revisor

TC 000.776/2012-2

Natureza: Consulta

Órgão/Entidade: Câmara dos Deputados (vinculador)

Representação legal: não há

## VOTO REVISOR

Na Sessão de 6/9/2017, pedi vistas dos presentes autos, para melhor avaliar as minutas de acórdão parcialmente divergentes, submetidas à apreciação deste Colegiado pelo Relator, Ministro Benjamin Zymler, e pelo Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, na condição de revisor.

Analisando as ponderações dos nobres Ministros, gostaria de louvar os percipientes votos apresentados, cujos fundamentos enriquecem o debate acerca de questões que envolvem a aplicação do teto remuneratório, previsto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, nos casos de acumulação lícita de cargos públicos, à luz dos demais dispositivos e princípios constitucionais.

Os votos convergem no que tange à aplicação de eventual “abate-teto” de forma isolada, pelos respectivos órgãos de origem, nos casos que ocorre a acumulação legal de dois cargos ativos.

Divergem, entretanto, quanto à sistemática adotada nos pagamentos de dois proventos de aposentadoria ou de um provento com a remuneração de cargo em exercício.

O Revisor considera não haver distinção entre os cargos ativos e inativos, enquanto, para o Relator, havendo pagamento de inativos, a aplicação do teto constitucional deve levar em conta a soma dos proventos com a remuneração, ou dos dois proventos.

Ambos os votos destacam as decisões idênticas adotadas pelo Supremo Tribunal Federal-STF, em 26/04/2017, ao apreciar os Recursos Extraordinários 602.043 e 612.975, com reconhecida existência de repercussão geral das questões suscitadas.

Naquela assentada, o pretório Excelso, fixou a seguinte tese:

*Nos casos autorizados constitucionalmente de acumulação de cargos, empregos e funções, a incidência do art. 37, inciso XI, da Constituição Federal pressupõe consideração de cada um dos vínculos formalizados, afastada a observância do teto remuneratório quanto ao somatório dos ganhos do agente público.*

No âmbito do RE 612.975, a Suprema Corte tratou de controvérsia relacionada à aplicação do teto remuneratório sobre os **proventos** de um tenente-coronel da reserva da Polícia Militar do Estado de Mato Grosso, recebidos concomitantemente à **remuneração** do cargo de odontólogo exercida pelo militar reformado junto ao Sistema Único de Saúde.

No voto do relator, Ministro Marco Aurélio, restou evidenciado – até mesmo por tratar-se de caso envolvendo parcelas de proventos – que o entendimento por ele defendido, posteriormente aprovado, dizia respeito tanto aos servidores ativos como aos inativos, nos seguintes termos:

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

Tal como presumiu o Ministro Marcos Bemquerer, verifica-se nos votos proferidos pelos demais ministros do STF, que não estavam disponíveis à época, a inexistência de qualquer alusão à inaplicabilidade do entendimento firmado aos proventos recebidos na inatividade.

Ao contrário, os votos dos Ministros Alexandre de Moraes e Ricardo Lewandowski, dos quais destaco excertos abaixo, corroboram as conclusões do Relator, na medida em que deixam evidente a intenção de que a tese fixada por aquela Corte fosse aplicada aos proventos:

a) Ministro Alexandre de Moraes

*A EC 20/1998 autorizou a cumulação remunerada na hipótese já mencionada; após mais de décadas seria possível afastar uma das remunerações – **proventos ou subsídios** – sem que houvesse quebra frontal da irredutibilidade de vencimentos, da segurança jurídica nessa situação? Acredito que não, pois haveria, conforme proclamou o ministro RICARDO LEWANDOWSKI, o vedado “decesso remuneratório”.*(grifei)

b) Ministro Ricardo Lewandowski

*(...) E mais, nós temos claramente uma afronta ao princípio da vedação do enriquecimento sem causa, no caso, do Estado: a pessoa trabalha por um quanto de século para o Estado, contribui para previdência social, e depois, **na hora de aposentar**, não pode se aposentar integralmente, está sujeito ao teto? Evidentemente, isso não é possível do ponto de vista constitucional.* (grifei)

A meu ver, ao deliberar acerca da incidência do art. 37, inciso XI, da Carta Magna nos “casos autorizados constitucionalmente de acumulação de cargos, empregos e funções”, a Suprema Corte deixou assente que a interpretação harmônica dos dispositivos que tratam do teto constitucional aplica-se, também, aos vínculos que deram origem ao pagamento de proventos, inseridos na segunda parte do referido inciso.

As recentes decisões proferidas pelos Ministros Luiz Fux e Gilmar Mendes, transcritas no voto do Revisor, reforçam a tese acima.

Na mesma linha, em que pese meu constante empenho no sentido de que sejam eliminadas benesses irregularmente concedidas com recursos da previdência, que contribuem de forma decisiva para o déficit que assola o sistema, nos casos de acumulação lícita, observados os requisitos legais para obtenção dos benefícios previdenciários, não vislumbro a possibilidade de o encaminhamento desta consulta destoar da decisão prolatada pelo STF.

Nesse sentido, destaco os fundamentos do Voto da Ministra Presidente da Suprema Corte, nos seguintes termos:

*(...) para usar apenas a fórmula de Rui Barbosa: a Constituição não dá com a mão direita para tirar com a esquerda. Não se pode garantir um direito numa passagem da Constituição e, em outra, retirar, menos ainda quando se trata de retirada do que é um direito fundamental, que é o direito a ter uma contraprestação pelo trabalho prestado.*

Além disso, como bem sustentou o Revisor, com o intuito de reduzir o número de litígios, evitar disparidades de entendimentos e uniformizar a jurisprudência dos tribunais – de acordo com o que preceitua o art. 926 do novo CPC –, nada obsta que esta Corte de Contas, via de regra, acompanhe as decisões do Supremo Tribunal Federal exaradas em sede de recursos extraordinários com repercussão geral, ainda que tais decisões não tenham eficácia *erga omnes* e efeito vinculante.

Com estas considerações, com as vênias do Relator, manifesto-me de acordo com a minuta de acórdão submetida à deliberação deste Colegiado pelo Revisor, Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.



TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 14 de março de 2018.

**WALTON ALENCAR RODRIGUES**  
Revisor

## VOTO COMPLEMENTAR

O eminente Ministro Marcos Bemquerer Costa, ao proferir o seu voto revisor, bem identificou o ponto de divergência entre os entendimentos manifestados em ambos os processos de consulta, a saber: enquanto o revisor entende que nas hipóteses de acumulação lícita de remunerações, entre remuneração e proventos ou, ainda, entre proventos e proventos, o teto constitucional deveria incidir de forma isolada em relação a cada um dos vínculos, este Relator aplica o referido entendimento somente nos casos em que o servidor estiver em atividade, devendo o teto remuneratório incidir sobre o somatório dos rendimentos e não de forma individualizada quando se tratar de acumulação lícita de remuneração com proventos ou de proventos com proventos.

2. Para fundamentar a sua posição, o revisor alude à diferença entre texto legal e norma jurídica, aos princípios de hermenêutica constitucional da unidade da Constituição e da concordância prática e, sobretudo, ao que restou decidido nos REs 602.043 e 612.975 pelo Supremo Tribunal Federal, cujo julgamento se deu sob o regime de repercussão geral.

3. Nada obstante os judiciosos fundamentos apresentados pelo Revisor, mantenho o meu entendimento, por força do disposto no § 11 do art. 40 da CF/1988 e por não estar convencido de que a acumulação de proventos ou de proventos com vencimentos tenha sido efetivamente decidida pelo Supremo Tribunal Federal nos REs 602.043 e 612.975, ao menos sob o enfoque que esta Corte de Contas vem dando à matéria.

4. Em primeiro lugar, gostaria de registrar que a hermenêutica jurídica é ramo da Teoria Geral do Direito voltado ao estudo e desenvolvimento dos métodos e princípios da atividade de interpretação. A finalidade da Hermenêutica, enquanto domínio teórico, é proporcionar bases racionais e seguras para uma interpretação dos enunciados normativos. A Hermenêutica Constitucional, por sua vez, é um desdobramento da Hermenêutica Jurídica: trata-se da ciência cujo objeto é a interpretação e concretização das constituições.

5. O objeto da hermenêutica é a interpretação. No sentido clássico, interpretar é atribuir o sentido e o alcance de um enunciado normativo. Assim, interpretar um texto legal ou constitucional equivale a revelar, no contexto da resolução de um problema, o sentido da norma jurídica, como bem lembrou o eminente revisor em seu douto voto.

6. A interpretação constitucional, porém, vai além da simples compreensão de um significado prévio existente no texto constitucional, uma vez que envolve a atividade de concretização, a qual se traduz no processo de densificação de regras e princípios, por meio da complementação e preenchimento de espaços normativos, com a finalidade de se oferecer uma solução ao caso concreto. Luís Roberto Barroso denomina essa atividade criadora de construção, diferenciando-a da interpretação nestes termos: “[...] a construção significa tirar conclusões que estão fora e além das expressões contidas no texto e dos fatores nele considerados. São as conclusões que se colhem no espírito, embora não na letra da norma”.

7. Muita embora se reconheça essa especial deferência à interpretação constitucional, tendo em vista o caráter axiológico de que se reveste o texto da Constituição, é cediço na doutrina que a atividade de concretização ou de construção das normas constitucionais não possui caráter absoluto e também está sujeita a limites.

8. Nesse sentido, cumpre observar que a interpretação de um texto normativo, inclusive o constitucional, deve ter como limite o próprio texto. Não a letra do texto, mas a elasticidade que ele permite, valendo lembrar que o significado de um enunciado normativo é aquilo que este suscita na mente do sujeito cognoscente. Assim, quando se afirma que o texto possui uma elasticidade de interpretação, o que se quer dizer é que não se pode extrair do texto aquilo que ele não suscita na mente do intérprete (in MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*, 1999).

9. O texto normativo constitui o ponto de partida e o limite insuperável da atividade interpretativa. Idêntica é a posição de Celso Ribeiro Bastos, para quem *“a letra da lei constitui sempre ponto de referência obrigatória para a interpretação de qualquer norma”* (in *Hermenêutica e Interpretação Constitucional*, 1999).

10. Desse modo, o intérprete não pode extrair do texto qualquer significado, mas apenas interpretações contidas na moldura desenhada pelo texto normativo. Na teoria hermenêutica de Hans Kelsen, a interpretação é um ato de vontade e não de conhecimento. O intérprete escolhe, dentre as várias possibilidades de significado, aquela que considere a mais adequada (in *Teoria Pura do Direito*, 2000). Nesse sentido, João Maurício Adeodato anota que o texto da norma é importante em sua concretização, pois assume a função de *“fixar os limites (Grezfunktion) a partir dos quais a norma será concretizada. Nesse sentido, aproxima-se da ‘moldura’ kelseniana, pois o texto limita a concretização e não permite decidir em qualquer direção”* (in *Ética e retórica: para uma teoria da dogmática jurídica*, 2006).

11. De acordo com a lição de Eros Grau, o intérprete “constrói” a norma a partir do enunciado (=texto). Todavia, ao intérprete não é dado escolher significados que não estejam abarcados pela moldura da norma. Interpretar não pode significar violar a norma. Como sustenta o referido autor, o intérprete *“não é um criador ex nihilo; ele produz a norma, mas não no sentido de fabricá-la, porém no de reproduzi-la (...) [a norma] já se encontra, potencialmente, no invólucro do texto normativo”* (in *Ensaio e Discurso sobre a interpretação/aplicação do Direito*, 2009).

12. Assim, se reconhecêssemos ao intérprete liberdade absoluta, passaríamos da seara da interpretação para a legislação e transformaríamos o poder do intérprete em um poder sem limites, negando o próprio Direito. Para Inocêncio Mártires Coelho: *“a idéia de se estabelecerem parâmetros objetivos para controlar e racionalizar a interpretação deriva imediatamente do princípio da segurança jurídica, que estaria de todo comprometida se os aplicadores do direito (...) pudessem atribuir-lhes qualquer significado, à revelia dos cânones hermenêuticos”* (in *Interpretação Constitucional*, 2003).

13. Dessa forma, se é verdade que um texto pode ter mais de um significado, também é verdade que não pode ter infinitos. Sobre esse aspecto da hermenêutica, Inocêncio Mártires Coelho noticia que *“Umberto Eco rejeita a idéia de que todas as interpretações sejam igualmente válidas, pois algumas delas se mostram indubitavelmente erradas ou clamorosamente inaceitáveis”* (in *ob. cit.*).

14. Posto isso, não vejo como o método de interpretação sistemático das normas jurídicas e os princípios de interpretação constitucional da unidade da Constituição e da concordância prática, todos invocados pelo Relator do feito para sustentar a tese de que o teto remuneratório deve incidir isoladamente sobre cada um dos vínculos também nas hipóteses de percepção cumulativa de proventos ou de proventos com vencimentos, possam ser aplicados de forma a retirar ou negar a total eficácia do parágrafo 11 do artigo 40 da Constituição Federal, transformando-o em letra morta.

15. Nesse sentido, vale rememorar o que dispõem o §11 do art. 40 da CF/1988 e o art. 11 da Emenda Constitucional nº 20/1988:

**Constituição Federal**

*“Art. 40. (...)*

*§ 11. Aplica-se o limite fixado no art. 37, XI, à soma total dos proventos de inatividade, inclusive quando decorrentes da acumulação de cargos ou empregos públicos, bem como de outras atividades sujeitas a contribuição para o regime geral de previdência social, e ao montante resultante da adição de proventos de inatividade com remuneração de cargo*

acumulável na forma desta Constituição, cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, e de cargo eletivo.” (grifou-se)

**Emenda Constitucional nº 20/1998**

“Art. 11 - A vedação prevista no art. 37, § 10, da Constituição Federal, não se aplica aos membros de poder e aos inativos, servidores e militares, que, até a publicação desta Emenda, tenham ingressado novamente no serviço público por concurso público de provas ou de provas e títulos, e pelas demais formas previstas na Constituição Federal, sendo-lhes proibida a percepção de mais de uma aposentadoria pelo regime de previdência a que se refere o art. 40 da Constituição Federal, aplicando-se-lhes, em qualquer hipótese, o limite de que trata o § 11 deste mesmo artigo.” (grifou-se)

16. Relembro também, nesse ponto, a lição de Lênio Luiz Streck, no sentido de que:

*“(…) a jurisdição constitucional não pode se sobrepor à legislação democraticamente votada e que não seja incompatível com a Constituição. Portanto, se a jurisdição ‘construir’ novos textos, não estará fazendo interpretação e tampouco mutação, mas, sim, substituindo-se ao poder constituinte. Logo, a democracia se transformará em jurisdiciorracia.*

(…)

*(…) por outro lado também não se pode ‘descolar’ texto e norma (a não ser no caso de inconstitucionalidade, é claro). ‘Descolar’ texto e norma significa pagar pedágio ao mais simples pragmati(c)ismo. É se render a uma espécie de neossofismo ou neonominalismo. Ativismos e decisionismos dependem, exatamente, do-descolamento-da-norma-do-seu-texto (qualquer dúvida, sugiro a leitura das seis hipóteses pelas quais um juiz pode deixar de aplicar um texto legal, em Jurisdição e Decisão Jurídica, RT, 2013). Texto e norma são diferentes. Mas não cindidos. E nem colados. (in Os limites da interpretação e a democracia, texto publicado na Revista Consultor Jurídico, em 25 de junho de 2016 – grifou-se).*

17. Diante do exposto, diversamente do Revisor, entendo que as regras de hermenêutica constitucional por ele invocadas não têm o condão de tornar ineficaz, por completo, uma norma constitucional, notadamente o § 11 do art. 40 da CF/1988. Outrossim, extraído do art. 71 da Constituição Federal que compete a esta Corte não só zelar pelo exato cumprimento da lei (inciso IX), mas também da Constituição Federal.

18. Uma segunda questão trazida pelo Revisor diz respeito ao julgamento realizado pelo Supremo Tribunal Federal nos REs 602.043 e 612.975. Diversamente de Sua Excelência, não estou convencido de que a questão relativa à acumulação dos proventos tenha sido efetivamente decidida pelo Supremo Tribunal Federal.

19. Observe-se que na parte dispositiva de seu voto, transcrita em sua totalidade pelo eminente Revisor, o Ministro Marco Aurélio, Relator de ambos os processos, negou provimento ao extraordinário, reconhecendo: *“1) a inconstitucionalidade da expressão ‘percebidos cumulativamente ou não’ contida no artigo 1º da Emenda Constitucional nº 41/2003, no que deu nova redação ao artigo 37, inciso XI, da Carta da República, considerada interpretação que englobe situações jurídicas a revelarem acumulação de cargos autorizada constitucionalmente; e 2) a inconstitucionalidade do artigo 9º da Emenda Constitucional nº 41/2003, afastando definitivamente o artigo 17 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, porquanto surtiu efeitos na fase de transformação dos sistemas constitucionais – Cartas de 1967/1969 e 1988 –, excluída a abrangência a ponto de fulminar direito adquirido.” (grifou-se)*

20. Qual foi então o destino dado ao mencionado § 11 do art. 40 da Constituição Federal? Se a questão foi apreciada e decidida pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, como afirma o Ministro Revisor, porque também não se declarou a inconstitucionalidade do referido dispositivo constitucional?

21. A ausência de declaração de inconstitucionalidade do referido dispositivo constitucional, por si só, a meu ver, gera dúvida quanto ao alcance da tese enunciada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento dos referidos processos, sendo dever deste Tribunal, enquanto não declarada expressamente a sua inconstitucionalidade, zelar pelo seu cumprimento, como vem reiteradamente fazendo ao julgar os diversos atos de aposentadoria que vem sendo submetidos a julgamento.

22. Reafirmo também que os acórdãos sequer foram publicados e só poderão ser passíveis de recurso depois que tal fato ocorrer. Ou seja, o próprio julgamento ainda está sujeito a alteração, podendo, haver, inclusive, o reexame da matéria com o julgamento pela inconstitucionalidade ou não do multicitado § 11 do art. 40 da Constituição Federal. O fato é que até o momento isso não ocorreu, encontrando-se a referida norma em vigor, até que seja declarada inconstitucional.

23. Registro, ainda, que o voto proferido pelo Relator, por si só, não traduz o entendimento do Plenário sobre a matéria, a não ser quanto à parte dispositiva. Desse modo, a despeito de haver menção ao § 11 do art. 40 da CF/1988 no voto do Relator, o fato é que não houve a declaração de sua inconstitucionalidade na parte dispositiva, não havendo, de outro lado, na tese enunciada, qualquer referência a proventos de inatividade, senão vejamos:

*“Nos casos autorizados, constitucionalmente, de acumulação de cargos, empregos e funções, a incidência do artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal, pressupõe consideração de cada um dos vínculos formalizados, afastada a observância do teto remuneratório quanto ao somatório dos ganhos do agente público.”*

24. Ora, da mesma forma que o revisor entende ser despicienda a referência a proventos no enunciado da tese proferida pelo Supremo Tribunal Federal, uma vez que a tese *“igualmente não menciona expressamente qualquer restrição de que incidiria somente em remunerações ou em vínculos funcionais de servidores em atividade”*, o fato é que há norma constitucional dispondo em sentido absolutamente contrário ao que está enunciado, ao menos no que se refere a proventos de aposentadoria, e tal norma, repito, não foi declarada inconstitucional sequer pelo Relator do feito e muito menos pelo Plenário.

25. Nesse particular, observo que, revendo o julgamento da matéria pelo Supremo Tribunal Federal, a partir do minuto 17 do terceiro dia de julgamento (áudio disponível no sítio da radio justiça), o Ministro Luís Roberto Barroso manifestou-se expressamente quanto à necessidade de se declarar a inconstitucionalidade do § 11 do art. 40 da CF/1988 diante da sua literalidade ao dispor sobre a matéria. O Ministro Gilmar Mendes intervém e afirma que a questão está sendo decidida a contento pelo Relator sem que seja necessário declarar a inconstitucionalidade, pois a matéria estaria sendo tratada em outros dispositivos constitucionais. O debate segue, o Ministro Lewandowski faz alusão a proventos, sem contudo, se manifestar sobre o referido dispositivo, e o voto tomado dos demais Ministros invocam fundamentos que não levam em consideração a natureza jurídica distinta que há entre proventos e vencimentos, além de não fazerem qualquer alusão ao § 11 do art. 40 da CF/1988. Ao final, a inconstitucionalidade da referida norma não foi acompanhada pelo Plenário, tendo sido aprovado, por maioria, o voto do Relator, cuja parte dispositiva já fiz referência no presente voto.

26. Entendo, assim, que ainda não há razão para que esta Corte modifique o seu entendimento acerca da matéria, até porque esta questão vem sendo decidida no âmbito deste Tribunal sob enfoque diverso do que foi apreciado pelo Supremo Tribunal Federal nos referidos recursos com repercussão geral, sendo de bom alvitre relembrar da questão relativa aos planos econômicos, em relação à qual o Supremo Tribunal Federal, inicialmente, afirmou que as decisões desta Contas que determinavam a

exclusão da referida parcela ao apreciar atos de pessoal para fins de registro ofendiam a coisa julgada e, posteriormente, modificou o seu entendimento, à luz de diversos julgados oriundos deste Tribunal, que continuou mantendo a sua posição sobre a matéria.

27. Reitero, por fim, que os fundamentos adotados pela maioria dos Ministros do Supremo Tribunal Federal - o teto remuneratório não poderia violar o princípio da isonomia (exercício de cargos de atribuições iguais com vencimentos distintos), da dignidade do valor do trabalho e, sobretudo, o da vedação do trabalho gratuito - não se aplicam na hipótese de acumulação de proventos ou de proventos com vencimentos, uma vez que na aposentadoria não há mais trabalho sendo prestado.

28. Conforme frisei no julgamento do TC-030.632/2007-5, os institutos de vencimentos e proventos são distintos. O primeiro tem caráter retributivo, circunstância que atrai inúmeras salvaguardas para o servidor, chegando mesmo a suscitar – como visto – fundados questionamentos quanto à real possibilidade de sua redução em face, tão só, da acumulação com outro cargo público. O segundo, por outro lado, tem natureza previdenciária, ou seja, seu objetivo precípua é assegurar padrões mínimos de sustento do ex-servidor e de seus dependentes na velhice, na doença ou na sua falta, conforme previsto no respectivo regime previdenciário, o que amplia a margem de atuação do legislador na definição das condições e valores de cobertura, os quais, necessariamente, poderão não serão idênticos à remuneração percebida pelo servidor na atividade.

29. De outro lado, o próprio Supremo Tribunal Federal, em várias ocasiões, decidiu não haver correlação lógica e necessária entre contribuição previdenciária e concessão do benefício respectivo, ao admitir, por exemplo, a cobrança da contribuição previdenciária dos servidores inativos, além da proibição da desaposentação, tudo em homenagem ao caráter solidário do regime de previdência instituído nos arts. 40 e 201, ambos da CF/1988.

30. É certo que os proventos não constituem mera liberalidade ou favor do Estado, sendo, antes, direito conquistado pelo trabalhador mediante contribuições regulares feitas ao longo de vários anos. No entanto, como antes se aludiu, os regimes públicos de previdência têm, por definição, caráter solidário, o que justifica, e mesmo pressupõe, o estabelecimento de condicionantes e limitadores para a concessão dos benefícios. Hoje, os principais limitadores fixados na Constituição – ambos pela EC 20/1998 – são a remuneração, na atividade, do respectivo cargo efetivo (art. 40, § 2º) e, na hipótese de acumulação com quaisquer outros rendimentos pagos pelos cofres públicos, o subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal (art. 40, § 11).

31. Como se vê, esta Corte de Contas, ao decidir a matéria no Acórdão nº 1.994/2015-Plenário, levou em consideração até mesmo a natureza jurídica diversa dos proventos e dos vencimentos, o que não foi feito pelo Supremo Tribunal Federal, que efetuou o julgamento em conjunto de processos tratando de situações fáticas distintas, adotando como razões de decidir fundamentos aplicáveis a somente uma das situações fáticas postas em julgamento, e adotando, ao final, tese que dá margem a múltiplas interpretações.

Ante o exposto, diante da ausência de declaração de inconstitucionalidade do § 11 do art. 40 da CF/1988 e tendo em conta ainda os fundamentos adotados no julgamento dos nos REs 602.043 e 612.975, REITERO o voto anteriormente proferido e mantenho o acórdão submetido à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 6 de Setembro de 2017.

BENJAMIN ZYMLER  
Relator

## VOTO COMPLEMENTAR

Na sessão de 6 de setembro de 2017, proferi voto complementar no presente processo, reafirmando a tese de que o teto remuneratório deveria incidir sobre o somatório dos rendimentos e não de forma individualizada quando se tratar de acumulação lícita de remuneração com proventos ou de proventos com proventos, incidindo de forma individualizada em relação a cada um dos vínculos somente nos casos em que o servidor estiver em atividade.

2. Naquela ocasião, louvando os judiciosos fundamentos apresentados pelo revisor Ministro Marcos Bemquerer Costa, divergi de Sua Excelência, por força do disposto no § 11 do art. 40 da CF/1988 e por não estar convencido de que a acumulação de proventos ou de proventos com vencimentos tenha sido efetivamente decidida pelo Supremo Tribunal Federal nos REs 602.043 e 612.975, ao menos sob o enfoque que esta Corte de Contas vem dando à matéria.

3. De lá para cá, houve a publicação dos acórdãos proferidos nos referidos processos julgados em repercussão geral, possibilitando a ampla análise do que restou decidido pela Suprema Corte e, assim, uma nova reflexão da matéria por parte deste Plenário à luz dos fundamentos lá expendidos.

4. Procedi à leitura do inteiro teor dos acórdãos proferidos nos REs 602.043 e 612.975 e continuo não convencido de que a questão relativa à aplicação do teto envolvendo a percepção de proventos tenha sido efetivamente decidida pelo Supremo Tribunal Federal, ao menos sob o enfoque que esta Corte de Contas vem dando à matéria.

5. Nada obstante isso, não há como negar que o Plenário da Suprema Corte, por ampla maioria, efetivamente decidiu pela aplicação do teto remuneratório de forma isolada na hipótese de acumulação legítima de vencimentos com proventos.

6. O julgamento proferido em ambos os processos ainda não é definitivo, uma vez que foram opostos embargos declaratórios pelas fazendas estaduais prejudicadas, podendo haver, até mesmo, a alteração da orientação firmada pela Suprema Corte nas referidas deliberações, o que ensejaria a alteração das respostas a serem dadas à presente consulta. Contudo, não há prazo para que os embargos declaratórios opostos sejam apreciados.

7. Nesse sentido, com vistas a conferir maior racionalidade ao sistema jurídico e tendo em vista, ainda, o princípio da segurança jurídica, não vejo como este Tribunal possa deixar de cumprir a orientação do Supremo Tribunal Federal em questão relacionada à interpretação de normas constitucionais.

Ante o exposto, ACOMPANHO a proposta de voto do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 14 de março de 2018.

BENJAMIN ZYMLER  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 501/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 000.776/2012-2.
2. Grupo II – Classe de Assunto: III - Consulta
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Câmara dos Deputados (vinculador).
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Paulo Soares Bugarin.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Pessoal (SEFIP).
8. Representação legal: não há

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que versam sobre Consulta formulada pelo Presidente da Câmara dos Deputados, com fundamento no art. 1º, inciso XVII, da Lei nº 8.443/1992 c/c o art. 264, inciso I, do RITCU, por meio da qual se requer o pronunciamento desta Corte de Contas sobre questões relacionadas à incidência do teto remuneratório previsto no inciso XI do artigo 37 da CF/1988 em relação à percepção cumulativa de vencimentos e/ou proventos decorrentes da acumulação de cargos públicos em órgãos pertencentes a esferas de Poder ou entes diversos.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, em:

9.1. conhecer da presente Consulta, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 1º, XVII, da Lei 8.443/1992 c/c art. 264, VI, do RI/TCU, para responder ao consulente que:

9.1.1. com fulcro na norma jurídica colhida de julgados que examinaram a matéria, na coerência sistemática e lógico-jurídica dos preceitos constitucionais e nos princípios hermenêuticos da unidade da Constituição e da concordância prática ou harmonização, e tendo em vista ainda que não há espaço na ordem constitucional vigente para trabalho não remunerado, o servidor público faz jus a receber concomitantemente vencimentos ou proventos decorrentes de acumulação de cargos autorizada pelo art. 37, inciso XVI, da Constituição Federal, estando ou não envolvidos entes federados, fontes ou Poderes distintos, ainda que a soma resulte em montante superior ao teto especificado no art. 37, inciso XI, da CF, devendo incidir o referido limite constitucional sobre cada um dos vínculos, **per si**, assim considerados de forma isolada, com contagem separada para fins de teto vencimental;

9.1.2. a ausência do sistema integrado de dados previstos no art. 3º da Lei 10.887/2004, abrangendo todos os Poderes e esferas de governo não constitui, em si mesmo, fator impeditivo para a aplicação do teto remuneratório; tal sistema, ante seu caráter meramente instrumental, acessório, não pode ser erigido como obstáculo para o cumprimento da norma constitucional, sobretudo em situações de extrapolação do teto já conhecidas pela Administração;

9.1.3. a expressão “fonte” a que aludem os Acórdãos 2.274/2009 e 564/2010, ambos do Plenário, refere-se a órgão (se da administração direta) ou entidade (se da administração indireta), valendo registrar a superação do entendimento constante nas referidas deliberações pelo Acórdão 1.994/2015 – Plenário;

9.1.4. o teto de remunerações e subsídios previsto pelo art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional 41/2003, é autoaplicável, não carecendo de regulamentação em face da previsão de instituição de sistema integrado de dados a que alude o art. 3º da Lei n. 10.887/2004;

9.1.5. nos casos de acumulações previstas no inciso XVI do art. 37 da CF/1988, esteja o servidor em atividade ou inatividade, envolvidas ou não esferas de governo, fontes ou Poderes distintos, o teto remuneratório deverá ser observado em relação à remuneração e/ou proventos percebidos em cada vínculo funcional considerado de forma isolada, e não sobre o somatório dos valores percebidos, cabendo a cada ao órgão responsável pelo pagamento efetuar a glosa devida;

9.1.6. a destinação dos recursos resultantes do corte deverá ser a mesma que atualmente é realizada quando da aplicação do abate-teto pelo órgão/entidade público pagador da remuneração do servidor, ou seja, o valor do abate-teto continua fazendo parte do saldo do crédito orçamentário disponível do órgão/entidade, cujo saldo credor apresentado no final do exercício financeiro pode ser devolvido ou inscrito em restos a pagar, para ser utilizado no exercício seguinte, conforme consta no art. 36 da Lei 4.320/1964;

9.2. dar ciência da presente deliberação aos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ao Presidente da República, este por intermédio da Ministro-Chefe da Casa Civil e do Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), à Presidência do Supremo Tribunal Federal, ao Procurador-Geral da República e à Advocacia-Geral da União;

9.3. arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, IV, do RI/TCU.

10. Ata nº 8/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 14/3/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0501-08/18-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (2º Revisor), Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, José Múcio Monteiro, Ana Arraes, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministra que não participou da votação: Ana Arraes.

13.3. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa (1º Revisor).

13.4. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)  
**RAIMUNDO CARREIRO**  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
**BENJAMIN ZYMLER**  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
**CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA**  
Procuradora-Geral