

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 010.414/2006-0

Natureza: Administrativo

Órgão/Entidade: não há.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: ADMINISTRATIVO. REPRESENTAÇÃO DA DIPAG/TCU ACERCA DOS PROCEDIMENTOS DE APLICAÇÃO DO TETO REMUNERATÓRIO ESTABELECIDO PELO ARTIGO 37, INCISO XI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, NA REDAÇÃO DADA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL 41/2003, AO PAGAMENTO DE MINISTROS, MINISTROS-SUBSTITUTOS, INTEGRANTES DO MPTCU, SERVIDORES ATIVOS E INATIVOS E PENSIONISTAS DESTA CORTE. POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DO TETO INDIVIDUALMENTE AOS CASOS EM QUE HAJA PERMISSÃO CONSTITUCIONAL PARA A ACUMULAÇÃO DE CARGOS. APLICAÇÃO DO TETO AO SOMATÓRIO NOS CASOS DE PENSÕES POR MORTE INSTITUÍDAS EM DATA POSTERIOR À EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19, DE 4 DE JUNHO DE 1998, CABÍVEL É CONSIDERAR, PARA EFEITO DE TETO, O SOMATÓRIO DE VALORES PERCEBIDOS A TÍTULO DE REMUNERAÇÃO, PROVENTOS E PENSÃO. INFORMAÇÃO AO REPRESENTANTE. ARQUIVAMENTO.

## RELATÓRIO

Adoto, como relatório, o parecer subscrito no âmbito da Consultoria Jurídica à peça 3, o qual foi endossado pela representante do Ministério Público junto ao TCU à peça 5:

“A Diretoria de Pagamento de Pessoal – Dipag representou acerca do procedimento a ser adotado, no âmbito do Tribunal de Contas da União, no tocante à aplicação do teto remuneratório estabelecido pelo artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal, na redação dada pela Emenda Constitucional 41/2003, ao pagamento de ministros, ministros-substitutos, integrantes do MPTCU, servidores ativos e inativos e pensionistas desta Corte.

### Dos fatos

2. Após estudo levado a efeito pela unidade interessada (f. 1/12, doc. 1), esta Consultoria Jurídica apresentou parecer (f. 82/119, doc. 1), no qual, entre outras considerações, aventou a possibilidade de sobrestar o exame da presente matéria nos seguintes termos (f. 100, doc. 1):

“59. Por outro lado, caso o TCU entenda mais pertinente sobrestar o exame da presente matéria até que o STF decida ao menos sobre o pedido liminar formulado nos autos das Ações Diretas de Inconstitucionalidade ns. 3172 e 3184, propostas, respectivamente, pela Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho – ANAMATRA – e pela Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB – contra o art. 9º da EC n. 41/2003, em que alegam ofensa ao direito adquirido e à irredutibilidade de vencimento, no que são acompanhadas pela doutrina majoritária, as medidas operacionais acima comentadas deverão aguardar o deslinde do feito, para a sua implementação, nos termos do que vier a ser aprovado por esta Corte.”

3. O Secretário-Geral de Administração formulou proposta no mesmo sentido (f. 126, doc. 1 – grifos do original):

“Assim, esta Secretaria-Geral de Administração submete estes autos à I. Presidência, propondo que seja sobrestado a matéria até que o STF se manifeste ao menos sobre o pedido liminar formulado nos autos das Ações Diretas de Inconstitucionalidade n 3.172 e 3.184, ressaltando que tal proposta em nada afeta a verificação que já vem sendo efetivada no âmbito desta unidade com vista à observância do teto constitucional nos valores **individualizadamente pagos pelo Tribunal**, ou seja, sem considerar percepções em outros órgãos e entidades, a título de remuneração, proventos ou pensão a ministros, auditores, membros do Ministério Público/TCU, servidores, aposentados e pensionistas.”

4. Passados alguns anos desde aqueles pronunciamentos, o eminente relator apontou recentes decisões do Supremo Tribunal Federal acerca do tema e solicitou nova manifestação desta Consultoria Jurídica (doc. 2):

“5. Acerca da ADI 3.172, a relatora, Exma. Min. Cármen Lúcia, negou seguimento à referida ação. E quanto à ADI 3.184, ainda se encontra pendente de julgamento definitivo.

6. Adicionalmente, em 2017, o STF negou provimento aos Recursos Extraordinários 602043 e 612975, versando sobre a aplicação do teto quando da situação de acumulação de dois cargos públicos, pugnando por considerar individualmente o teto para cada cargo acumulado, nas formas autorizadas pela Constituição.

7. Referido julgamento teve repercussão geral reconhecida, oportunidade em que foi aprovada a seguinte tese sugerida pelo Exmo. Relator, Min. Marco Aurélio: “*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*”.

8. Considerando as recentes decisões do STF, com conseqüente reflexo nos processos de controle externo e na jurisprudência do TCU (ex. Acórdão 501/2018-P), solicito, com fundamento no art. 157 do Regimento Interno, nova manifestação da Conjur e da Segedam, bem assim a remessa dos autos ao MPTCU, ao final, para emissão de parecer, tendo em vista a natureza jurídica da matéria versada nos autos.”

### Do Direito

5. O artigo 37, inciso XI, da Constituição da República, na redação dada pela EC 41/2003, dispõe que:

“*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;(…)”*

6. Por sua vez, a Emenda Constitucional 47/2005 incluiu o § 11 no art. 37 da Lei Maior, com a seguinte redação:

*“§ 11. Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei.”*

7. Esses dispositivos constitucionais são o ponto de partida para aplicação da regra do teto remuneratório, mas não são os únicos a serem observados. Como se verá ao longo deste parecer, a interpretação do Texto Constitucional exige, entre outros aspectos, a consideração harmônica de diversos princípios e regras igualmente postos na Lei Maior.

8. As normas constitucionais devem ser interpretadas de modo que lhes seja conferida a maior efetividade social possível. Trata-se do que a doutrina, a exemplo de Canotilho, denomina de princípio hermenêutico da máxima efetividade das normas constitucionais, segundo o qual, dentre as possíveis interpretações, o aplicador da norma deve optar por aquela que melhor viabilize a materialização dos preceitos constitucionais<sup>1</sup>.

9. Consoante enfatiza Luís Roberto Barroso, o insucesso do constitucionalismo, via de regra, vem associado à falta da efetividade da Constituição, que passa a ser incapaz de moldar e submeter a realidade social<sup>2</sup>. Por essa razão, é dever do operador do Direito, ao interpretar e aplicar o ordenamento jurídico, resguardar a força normativa da Constituição.

10. No que tange à hermenêutica constitucional, é oportuna transcrição de trecho inicial do voto do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer no Acórdão 501/2018-Plenário:

*“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*

<sup>1</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e teoria da Constituição*. 7. Ed. Coimbra: Almedina, 2000, p. 1224.

<sup>2</sup> BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 255.

*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 [rectius: item 8] acima a norma jurídica (norma de interpretação) oferecida após a etapa de concretização.”*

11. No caso deste Tribunal, os textos de normas a serem concretizados estão na Constituição Federal, pois inexistem normativos específicos aplicáveis às autoridades e aos servidores do TCU referentes ao teto remuneratório. Não obstante, as resoluções do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público podem ser utilizadas como parâmetro no âmbito desta Corte, conforme proposto pela representante.

12. O Conselho Nacional de Justiça é órgão do Poder Judiciário e foi instituído pela Emenda Constitucional 45/2004, conhecida por “Reforma do Judiciário”. A ele compete o controle da atuação administrativa e financeira daquele Poder e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, nos termos do art. 103-B, § 4<sup>a</sup>, da Constituição da República. Dessa forma, esta Corte de Contas não está vinculada aos atos normativos e decisões do CNJ e pode adotar posicionamentos diversos, ainda que a Constituição Federal equipare os ministros e ministros-substitutos desta Casa aos ministros do Superior Tribunal de Justiça e aos juízes de Tribunal Regional Federal (art. 73, §§ 3<sup>o</sup> e 4<sup>o</sup>).

13. De modo análogo, o Conselho Nacional do Ministério Público foi criado pela EC 45/2004, que incluiu o art. 130-A na Constituição Federal. A este órgão compete o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus integrantes (art. 130-A, § 2<sup>o</sup>, CF/1988). Cabe mencionar que o art. 130 da Lei Maior determina que “*aos membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas aplicam-se as disposições desta seção [Seção I – Do Ministério Público] pertinentes a direitos, vedações e forma de investidura*”. Além disso, o art. 84 da Lei 8.443/1992 dispõe que “*aos membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União aplicam-se, subsidiariamente, no que couber, as disposições da Lei orgânica do Ministério Público da União, pertinentes a direitos, garantias, prerrogativas, vedações, regime disciplinar e forma de investidura no cargo inicial da carreira.*”

14. O CNJ editou a Resolução 13/2006, que dispõe sobre a aplicação do teto remuneratório constitucional e do subsídio mensal dos integrantes da magistratura, bem como a Resolução 14/2006, que dispõe sobre a aplicação do teto remuneratório constitucional aos servidores do Poder Judiciário e à magistratura dos Estados que não adotam o subsídio. A seu turno, o CNMP editou a Resolução 9/2006, que dispõe sobre a aplicação do teto remuneratório constitucional e o subsídio mensal dos membros do Ministério Público.

15. Aqueles normativos, além das parcelas de caráter indenizatório previstas em lei, também excluíram da incidência do teto remuneratório constitucional verbas de caráter permanente e de caráter eventual ou temporário, não caracterizadas propriamente como de natureza indenizatória.

16. Tais exclusões se deram ora por força de determinação constitucional, que autoriza, por exemplo, que o magistrado ou o integrante do MP exerça cargo ou função de magistério, ora por força da natureza jurídica da parcela vindicada, como no caso de determinados benefícios previdenciários. É forçoso reconhecer, pois, que a aplicação do teto constitucional no âmbito desta Corte de Contas deverá levar em consideração cada caso concreto, observadas as peculiaridades de cada cargo e aplicadas como parâmetro, no que for cabível, as aludidas resoluções do CNJ e do CNMP.

17. Feitas essas considerações iniciais na mesma linha do que esta Consultoria Jurídica expôs em seu parecer anterior (f. 82/119, doc. 1), convém informar que as duas ações diretas de inconstitucionalidade que motivaram o sobrestamento do presente processo ainda não foram julgadas. A ADI 3.172, proposta pela Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho, teve seu seguimento negado pela relatora, Ministra Carmen Lúcia, por ilegitimidade ativa, em 15/6/ 2011. Já a ADI 3.184, ajuizada pela Associação dos Magistrados Brasileiros e relatada pela mesma Ministra, não

teve nem mérito, nem liminar apreciados. Destaque-se que, nesta última ação constitucional, a relatora anterior, Ministra Ellen Gracie, adotou o rito previsto no art. 12 da Lei 9.868/1999<sup>3</sup>.

18. Devem ser comentadas algumas decisões judiciais relacionadas ao tema em estudo. Primeiramente, na ADI 3.854, o Plenário do STF concedeu liminar, para, ao dar interpretação conforme à Constituição ao artigo 37, inciso XI e § 12, da Constituição da República - o primeiro dispositivo, na redação da EC 41/2003, e o segundo, introduzido pela EC 47/2005 - excluir a submissão dos membros da magistratura estadual ao subteto de remuneração, bem como para suspender a eficácia do artigo 2º da Resolução 13/2006 e do artigo 1º, parágrafo único, da Resolução 14, ambas do CMJ.

19. Após a elaboração do primeiro parecer jurídico exarado nestes autos, a Resolução CNJ 13/2006 foi alterada pela Resolução 27/2006. Este ato revogou a Resolução 25/2006, que dispunha sobre a conversão em pecúnia de férias de magistrados não gozadas por necessidade de serviço, bem como a alínea “e” do inciso I do art. 8º da Resolução 13/2006, dispositivo que aduzia estar excluída da incidência do teto remuneratório constitucional a indenização de férias não gozadas.

20. Posteriormente a Resolução 42/2007 alterou as Resoluções 13/2006 e 14/2006. Na primeira, o art. 6º teve sua redação alterada de:

*“Art. 6º Está sujeita ao teto remuneratório a percepção cumulativa de subsídios, remuneração, proventos e pensões, de qualquer origem, nos termos do art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, ressalvado o disposto no art. 8º desta Resolução.”*

para:

*“Art. 6º Para efeito de percepção cumulativa de subsídios, remuneração ou proventos, juntamente com pensão decorrente de falecimento de cônjuge ou companheira(o), observar-se-á o limite fixado na Constituição Federal como teto remuneratório, hipótese em que deverão ser considerados individualmente.”*

21. A mencionada Resolução CNJ 42/2007 também revogou a alínea “k” do art. 2º da Resolução 14/2006, que estipulava estar sujeita ao teto remuneratório a percepção cumulativa de remuneração, proventos e pensões, de qualquer origem, nos termos do art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, ressalvado o disposto no art. 4º daquela Resolução. Além disso, acresceu ao referido artigo um parágrafo único, com a seguinte redação:

*“Art. 2º Estão sujeitas aos tetos remuneratórios previstos no art. 1º as seguintes verbas:*

*(...)*

*Parágrafo único. Para efeito de percepção cumulativa de subsídios, remuneração ou proventos, juntamente com pensão decorrente de falecimento de cônjuge ou companheira(o), observar-se-á o limite fixado na Constituição Federal como teto remuneratório, hipótese em que deverão ser considerados individualmente.”*

22. As modificações introduzidas pela Resolução CNJ 42/2007 nas Resoluções 13/2006 e 14/2006 foram motivadas por deliberação deste Tribunal de Contas, consubstanciada no Acórdão 2.079/2005-Plenário, que assim dispôs:

*“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,*

<sup>3</sup> Art. 12. Havendo pedido de medida cautelar, o relator, em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, poderá, após a prestação das informações, no prazo de dez dias, e a manifestação do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de cinco dias, submeter o processo diretamente ao Tribunal, que terá a faculdade de julgar definitivamente a ação.

*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);(...)"*

23. Em razão de haver o TCU adotado, no precedente acima, posicionamento contrário ao que fixava o art. 6º da Resolução CNJ 13/2006, em sua redação original, instaurou-se o Pedido de Providências 445 no CNJ, por provocação do Presidente do Tribunal Superior do Trabalho. Confira-se a ementa deste último julgado, bem como trecho de seu voto condutor (grifos do original):

**“EMENTA: 1. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ) E TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). EDIÇÃO DE PRESCRIÇÕES NORMATIVAS DISSONANTES E CONTRADITÓRIAS. FORMA DE SUPERACÃO DO CONFLITO.** *A edição pelo CNJ e pelo TCU de orientações normativas contraditórias acerca de uma mesma questão jurídico-administrativa, cada qual desses órgãos no exercício legítimo de suas competências constitucionais, não denota antinomia sistêmica grave, antes evidenciando o resultado do natural e complexo processo de fiscalização da Administração Pública consagrado no Texto Constitucional. Não havendo hierarquia entre os órgãos envolvidos, inclusive porque ligados a frações distintas do poder político, não há possibilidade de imposição recíproca de qualquer das orientações proferidas, resguardando-se aos eventuais interessados, em qualquer hipótese, o acesso direto ao Poder Judiciário para a tutela de seus interesses (CF, art. 5º, XXXV). Figurando, porém, o CNJ como órgão máximo do controle administrativo do aparato judicial brasileiro, de natureza interna, suas decisões devem ser cumpridas pelos órgãos judiciários, inclusive porque resultantes do exercício da auto-tutela administrativa (S. 473/STF).*

**2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. REGIME PREVIDENCIÁRIO. PERCEPÇÃO CONJUNTA, POR MAGISTRADO OU SERVIDOR, DE PENSÃO E REMUNERAÇÃO, SUBSÍDIO OU PROVENTO. HIPÓTESE EXCEPCIONAL QUE NÃO SE SUBMETE À DISCIPLINA INSCRITA NO INCISO XI DO ART. 37 DA CF.** *Diante da natureza contributiva do regime previdenciário da Administração Pública (art. 40 da CF), a pensão por morte regularmente instituída constitui direito legítimo do beneficiário, pouco importando a existência concomitante ou pregressa de vínculo funcional entre este e a Administração Pública. Deve, por isso, ser preservada a percepção simultânea de pensão com outras espécies remuneratórias, observando-se, contudo, sobre qualquer dessas espécies remuneratórias, o teto máximo previsto no Texto Constitucional (art. 37, inciso XI).*

(...)

*De fato, o art. 6º da Resolução nº. 13 é clara quanto à limitação ao teto do valor resultante da soma da pensão e da remuneração ou do subsídio auferidos por servidor ou membro do Poder Judiciário.*

*Nada obstante, considerando a excelência e adequação dos motivos apresentados no Acórdão 2079/2005, do TCU, submetido à autorizada relatoria do e. Ministro Ubiratan Aguiar, a necessidade de reexame da matéria parece evidente e oportuna.*

*Buscando objetivar o debate, peço vênica para transcrever, na íntegra, os motivos apresentados no âmbito do TCU, os quais devem, segundo me parece, nortear a decisão deste CNJ:*

(...)

*Os motivos apresentados, portanto, podem ser assim sintetizados: 1) no caráter contributivo do regime previdenciário do servidor público; 2) no tratamento unipessoal dado pela Constituição às situações previdenciárias de servidores públicos (§§ 6º e 11 do art. 40 e no art. 11 da EC 20/98); 3) no equívoco da interpretação isolada e teologicamente insustentável do inciso XI do art. 37 da CF, relativamente às pensões, que acaba por consagrar restrição indevida de direito legitimamente instituído, sem que haja regra clara e expressa na Constituição.*

*Convencido, portanto, após maturada reflexão, tenho que a posição definida no âmbito do TCU é a mais coerente e harmônica com os sistemas previdenciários e constitucional, razão pela qual proponho sejam retificadas as Resoluções n. 13 e 14 deste CNJ, nos dispositivos correlatos.*

### **III – CONCLUSÃO**

*Pelos motivos expostos, acolho a consulta para esclarecer que as pensões percebidas cumulativamente com remunerações, proventos ou subsídios não devem ser computadas para efeito de aplicação do limite de que trata o inciso XI do artigo 37 da Constituição, embora estejam submetidas a esse limite quando isoladamente consideradas. Como consequência, proponho a retificação das Resoluções n.º 13 e 14 deste CNJ. consoante proposta a ser apresentada ao plenário.” (PP 445-CNJ, relator Conselheiro Douglas Alencar Rodrigues, julgado em 8/8/2006)*

24. Outra decisão que impacta o exame das questões ora tratadas foi proferida pelo Supremo Tribunal Federal ao julgar os Recursos Extraordinários 602.043/MT e 612.975/MT. Ao analisar conjuntamente aqueles apelos, o Pretório Excelso fixou a seguinte tese com repercussão geral (Temas 377 e 384):

*“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.”*

25. A ementa dos REs citados é a seguinte:

*“TETO CONSTITUCIONAL – ACUMULAÇÃO DE CARGOS – ALCANCE. Nas situações jurídicas em que a Constituição Federal autoriza a acumulação de cargos, o teto remuneratório é considerado em relação à remuneração de cada um deles, e não ao somatório do que recebido.” (RE 602.043/MT e RE 612.975/MT, relator Ministro Marco Aurélio, julgados em 27/4/2017)*

26. A partir do julgamento desses recursos extraordinários, houve grande debate nesta Corte de Contas acerca da abrangência da tese fixada, notadamente no âmbito do Acórdão 501/2018-Plenário, citado pelo eminente relator destes autos (doc. 2). Discutiu-se, basicamente, se o entendimento constante dos temas 377 e 384, transcrito acima, seria aplicável também nos casos de acumulação de proventos ou de proventos com vencimentos, uma vez que nem a tese aprovada, nem a ementa dos acórdãos eram explícitas neste sentido. Assim, poder-se-ia concluir que o entendimento se aplicaria nos casos de acumulação de cargos, empregos ou funções somente por servidores ativos.

27. Quando da prolação do Acórdão 501/2018-Plenário, os acórdãos dos recursos extraordinários ainda não haviam sido publicados, e ainda poderiam ser alterados pela interposição de recursos. Assim, de modo a aclarar a questão e para que não fosse necessário esperar a publicação dos acórdãos dos RE, o Gabinete do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer teve acesso ao voto do Ministro do STF Marco Aurélio, que foi utilizado na fundamentação da decisão do TCU.

28. Transcreve-se, a seguir, parte do voto condutor do RE 612.975/MT (grifos nossos):

*“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.*

*Destaco o que ensina o professor Diogo de Figueiredo Moreira Neto: as dificuldades hermenêuticas do texto constitucional demandam soluções harmônicas, a fim de que os dispositivos em jogo tenham a eficácia possível, o que não significa chegarem todos,*

*singularmente considerados, à eficácia absoluta (Apontamentos sobre a Reforma Administrativa do Estado. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 1999).*

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

*Consoante destaca Celso Antônio Bandeira de Mello, não se pode desconsiderar que “as possibilidades que a Constituição abre em favor de hipóteses de acumulação de cargos não são para benefício do servidor, mas da coletividade”, no que o disposto no artigo 37, inciso XI, da Lei Maior, relativamente ao teto, não pode servir de desestímulo ao exercício das relevantes funções mencionadas no inciso XVI dele constante, repercutindo, até mesmo, no campo da eficiência administrativa (Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Editora Malheiros, 27ª edição, 2010, p. 277).*

*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.”*

29. Durante os debates referentes ao Acórdão 501/2018-Plenário, o Ministro-Substituto Marcos Bemquerer citou trechos do voto condutor dos casos julgados pela Corte Constitucional acima citados, e asseverou o seguinte (grifos do original):

*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 (...).*

*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 intelecção, 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.** [grifos nossos]*

*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.*

*(...)*

*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**, [grifos nossos] 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 – lembre-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**, [grifos nossos] “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 Inocêncio 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.*

*(...)*

*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*.”*

30. Ao final, restou decidido no precedente citado o seguinte:

*“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;

(...)."(Acórdão 501/2018-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler, julgado em 14/3/2018)

31. Noutro precedente, esta Corte de Contas reafirmou as conclusões acima transcritas e acrescentou outras:

*"9.1. conhecer das presentes Consultas por atenderem aos requisitos de admissibilidade de que tratam os arts. 1º, inciso XVII, da Lei n. 8.443/1992 e 264 do Regimento Interno/TCU, para responder aos Consulentes 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 aplicação do teto remuneratório, nos casos de acumulação de cargos, empregos e funções, na forma do art. 37, inc. XVI, da Constituição Federal, decorrente de esferas, fontes e/ou poderes distintos, deve ser realizada pelos órgãos e/ou entidades as quais o servidor estiver subordinado, sempre considerando os vencimentos/proventos à guisa isolada;*

*9.1.3. os benefícios advindos do Instituto de Previdência dos Congressistas, atualmente custeados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, não estão submetidos às regras do teto remuneratório; porém incidem as regras referentes a critérios e normas de acumulação de cargos e teto constitucional nos benefícios que tenham sido constituídos após a edição Lei n. 9.506, de 30/10/1997, sob a égide do Plano de Seguridade Social dos Congressistas;*

*9.1.4. quando a remuneração/proventos do servidor estiver acima do teto vencimental, deve-se, preliminarmente, excluir a parcela excedente ao teto, para após efetuar os descontos obrigatórios (imposto de renda, contribuição social etc) na remuneração;*

*9.1.5. os pagamentos decorrentes de excessos remuneratórios percebidos além do teto, nos casos de acumulações lícitas de remunerações e proventos, vedada a aplicação retroativa do entendimento ora firmado, devem ter como marco inicial para reposições ao erário a data de 04/05/2017 que corresponde à publicação da Ata de Julgamento dos REs 602.043 e 612.975, pelo STF (Ata n. 14, de 27/04/2017. DJE n. 93, de 04/05/2017) , quando a matéria foi definitivamente assentada por aquela Corte Maior, com repercussão geral reconhecida e julgada, devendo ser assegurada aos interessados a instauração de prévio processo administrativo em que seja conferido direito ao contraditório e à ampla defesa, sem que sejam afastados outros marcos temporais definidos em processos específicos do TCU, com vistas a ressarcimento de verbas recebidas acima do teto vencimental;(..."*

(Acórdão 504/2018-Plenário, relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer, julgado em 14/3/2018)

32. Foram opostos embargos de declaração pelo Estado do Mato Grosso e pela União aos recursos extraordinários mencionados. Confira-se trecho do voto que fundamentou o desprovisionamento daqueles embargos, no qual se reitera que o entendimento fixado se aplica também às situações consolidadas após a entrada em vigor das Emendas Constitucionais 19/1998 e 20/1998 (grifos nossos):

*“Ao apreciar a questão, o Tribunal procedeu à interpretação da Constituição Federal para assentar que, nos casos constitucionalmente autorizados de acumulação de cargos, empregos e funções, a incidência do artigo 37, inciso XI, da Lei Maior pressupõe seja levado em conta cada um dos vínculos formalizados, afastada a observância do teto remuneratório quanto ao somatório dos ganhos do agente público.*

*Não há obscuridade relativamente à abrangência da tese fixada, considerada a diferença entre a situação dos servidores que já acumulavam cargos licitamente em momento quer anterior, quer posterior à entrada em vigor das Emendas à Constituição nº 19/1998 e nº 20/1998. A interpretação deu-se em cumprimento ao dever último do Supremo de atuar como guardião da Lei Maior, em decorrência da linha argumentativa geral do voto condutor do julgamento. Em última análise, pretende o embargante o rejuízo da ação direta, inviável a esta altura, ante a organicidade do Direito instrumental.*

*Rememoro o que decidido quando do exame do extraordinário. Não se limitou o Colegiado a concluir pela impossibilidade de o teto remuneratório atingir, a partir de critérios introduzidos por Emendas, situações consolidadas, tendo em vista as garantias do direito adquirido e da irredutibilidade de vencimentos – artigos 5º, inciso XXXVI, e 37, inciso XV, da Constituição Federal. Entendeu, a partir de interpretação sistêmica da Lei Maior, que, em virtude da autorização de cumulação, a percepção somada de remunerações, ainda que acima, no cômputo global, do patamar máximo, não interfere nos objetivos que inspiram o texto constitucional:*

*(...)*

*Conforme fiz ver quando do julgamento do recurso, a viabilidade de acumulação lícita de cargos, em rol específico e taxativo, vem do texto primitivo da Constituição Federal, não tendo sido a matéria apreciada até então pelo Pleno. Descabe cogitar da modulação – principalmente em processos de índole subjetiva – da decisão do Tribunal, dando-se o dito pelo não dito para salvar-se situações concretas e frontalmente conflitantes com a Lei Maior, como consignado pelo Plenário.”*

33. As decisões nos Recursos Extraordinários 602.043/MT e 612.975/MT transitaram em julgado em 21/9/2018 e em 28/9/2018, respectivamente.

34. Portanto, em resumo, entende esta Consultoria Jurídica, na esteira da jurisprudência acima exposta, que o servidor público ou autoridade faz jus a receber concomitantemente vencimentos ou proventos decorrentes de acumulação de cargos autorizada pelo art. 37, inciso XVI, da Constituição Federal, envolvidos ou não antes 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 remuneratório.”

É o relatório.

## VOTO

De início, registro que atuo nos presentes autos em sucessão ao então relator, Exmo. Ministro Raimundo Carreiro, em face de Sua Excelência ter assumido a Presidência desta Corte no biênio 2017/2018.

2. Cuidam os autos de representação da Diretoria de Pagamento de Pessoal – Dipag acerca do procedimento a ser adotado, no âmbito do Tribunal de Contas da União, no tocante à aplicação do teto remuneratório estabelecido pelo artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal, na redação dada pela Emenda Constitucional 41/2003, ao pagamento de ministros, ministros-substitutos, integrantes do MPTCU, servidores ativos e inativos e pensionistas desta Corte.

3. Naquela ocasião, com a promulgação da Emenda Constitucional n.º 41, de 19 de dezembro de 2003, o art. 37, inciso XI, da Constituição Federal de 1988, que define o limite remuneratório para servidores públicos, a subunidade lançou consulta solicitando esclarecimentos sobre a aplicação do teto constitucional remuneratório aos ministros, ministros-substitutos, membros do MPTCU e servidores do TCU.

4. Em 2006, a Consultoria Jurídica se manifestou por meio dos Pareceres de fls. 82/100 e 101/105, e a Secretaria-Geral de Administração sugeriu o sobrestamento da matéria até eventual manifestação do Supremo Tribunal Federal nas ADIs 3.172 e 3.184.

5. Acerca da ADI 3.172, a relatora, Exma. Min. Cármen Lúcia, negou seguimento à referida ação. E quanto à ADI 3.184, ainda se encontra pendente de julgamento definitivo.

6. Adicionalmente, em 2017, o STF negou provimento aos Recursos Extraordinários 602043 e 612975, versando sobre a aplicação do teto quando da situação de acumulação de dois cargos públicos, pugnando por considerar individualmente o teto para cada cargo acumulado, nas formas autorizadas pela Constituição.

7. Referido julgamento teve repercussão geral reconhecida, oportunidade em que foi aprovada a seguinte tese sugerida pelo Exmo. Relator, Min. Marco Aurélio: *“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”*.

8. Considerando as recentes decisões do STF, com conseqüente reflexo nos processos de controle externo e na jurisprudência do TCU (ex. Acórdão 501/2018-P), **solicitei**, com fundamento no art. 157 do Regimento Interno, nova manifestação da Conjur e da Segedam, bem assim a remessa dos autos ao MPTCU, ao final, para emissão de parecer, tendo em vista a natureza jurídica da matéria versada nos autos.

9. A Consultoria Jurídica se pronunciou à peça 3 com o entendimento de que “o servidor público ou autoridade faz jus a receber concomitantemente vencimentos ou proventos decorrentes de acumulação de cargos autorizada pelo art. 37, inciso XVI, da Constituição Federal, envolvidos ou não 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 remuneratório”.

10. Diante da completude do parecer jurídico e em face da representação ter se originado em unidade da Segedam, entendi despicienda a nova manifestação daquela Secretaria-Geral anteriormente alvitrada e remeti o processo ao Ministério Público junto ao TCU. A representante do **Parquet**, Procuradora-Geral Cristina Machado, endossou o parecer da Consultoria Jurídica.

11. De fato, com a decisão dos Recursos Extraordinários 602043 e 612975, restou claro que o limite constitucional para auferimento de rendimentos deve ser adotado individualmente para os casos em que haja acumulação de cargos permitida pela Constituição, conforme pode ser visto na ementa a seguir:

“TETO CONSTITUCIONAL – ACUMULAÇÃO DE CARGOS – ALCANCE. Nas situações jurídicas em que a Constituição Federal autoriza a acumulação de cargos, o teto remuneratório é considerado em relação à remuneração de cada um deles, e não ao somatório do que recebido.

(RE 602043, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 27/04/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-203 DIVULG 06-09-2017 PUBLIC 08-09-2017).”

12. Peço vênias para reproduzir um trecho do voto condutor daquela decisão, da lavra do eminente Ministro do STF Marco Aurélio, em vista do meu total alinhamento das razões ali expostas:

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

Consoante destaca Celso Antônio Bandeira de Mello, não se pode desconsiderar que “as possibilidades que a Constituição abre em favor de hipóteses de acumulação de cargos não são para benefício do servidor, mas da coletividade”, no que o disposto no artigo 37, inciso XI, da Lei Maior, relativamente ao teto, não pode servir de desestímulo ao exercício das relevantes funções mencionadas no inciso XVI dele constante, repercutindo, até mesmo, no campo da eficiência administrativa (*Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Malheiros, 27ª edição, 2010, p. 277).

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.”

13. A questão do teto remuneratório dos agentes públicos tem enfrentado nos últimos anos bastante controvérsia, em vista da necessidade de que sejam limitadas as vantagens que podem extravasar esse patamar máximo de remuneração devido na Constituição. Nesse sentido, na frente parlamentar, destaca-se o PLS 449/2016 (Projeto de Lei 6726/16) cujo objetivo é reafirmar que os rendimentos recebidos por qualquer servidor ativo ou aposentado não poderão exceder o subsídio mensal dos ministros do Supremo Tribunal Federal (STF). Com esse objetivo, os parlamentares buscam definir as parcelas que devem respeitar o teto e aquelas que sejam excluídas.

14. Diante disso, deixo claro que o tema ora enfrentado nesse processo administrativo não se relaciona com os salutares limites remuneratórios constitucionais que o Parlamento busca reafirmar. Isso porque, como bem explicado na decisão da Suprema Corte, busca-se com essa decisão apenas resguardar a possibilidade constitucional de que o servidor público venha a acumular até dois cargos, desde que compatíveis.

15. Ao aplicar o teto constitucional para o somatório dos rendimentos dos cargos acumulados legalmente, estar-se-ia desestimulando o exercício de tal permissão, a qual, busca, em essência, permitir que servidores públicos possam compartilhar conhecimento técnico como professores, bem como o exercício de mais de um cargo de professor ou médico.

16. Quero reafirmar com essas palavras que, para qualquer outra situação de acumulação de cargos que não seja abrigada pela constituição, o teto constitucional deve ser aplicado ao eventual somatório dos auferimentos de natureza remuneratória.

17. Ademais, faz-se necessário esclarecer que, no caso da acumulação de remuneração ou provento com pensão por morte, o cômputo individual do teto abrange apenas aquelas que foram instituídas em data anterior à Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, ou seja, os benefícios que foram instituídos posteriormente devem considerar, para efeitos de teto remuneratório, o somatório dos valores percebidos, conforme inteligência do RE 602584, cuja ementa abaixo reproduzo:

“TETO CONSTITUCIONAL - PENSÃO - REMUNERAÇÃO OU PROVENTO - ACUMULAÇÃO - ALCANCE. Ante situação jurídica surgida em data posterior à Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, cabível é considerar, para efeito de teto, o somatório de valores percebidos a título de remuneração, proventos e pensão.

(RE 602584, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 06/08/2020, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-277 DIVULG 20-11-2020 PUBLIC 23-11-2020).”

18. Ao observar os registros dos votos e discussões que foram travadas na Corte Constitucional, é necessário fazer o registro que o fundamento da distinção é que no caso de pensão por morte, o fato gerador do benefício tem origem distinta do provento ou remuneração auferida pelo servidor, uma vez que foi gerado pelo trabalho do instituidor da pensão. Assim, nesse caso particular, a acumulação não estaria abrigada na tese do RE 602043, uma vez que aquela decisão abrangeu apenas os casos em que a acumulação de cargos estava prevista na constituição, pelos fundamentos acima reproduzidos.

19. Com esse adendo, entendo que deve ser informado ao representante que “o servidor público ou autoridade faz jus a receber concomitantemente vencimentos ou proventos decorrentes de acumulação de cargos autorizada pelo art. 37, inciso XVI, da Constituição Federal, envolvidos ou não 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 remuneratório, ressalvado o caso da acumulação de proventos ou remunerações com pensão por morte, em que, ante situação jurídica surgida em data posterior à Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, cabível é considerar, para efeito de teto, o somatório de valores percebidos a título de remuneração, proventos e pensão”.

20. Assim, incorporando os pareceres da Conjur às minhas próprias razões de decidir, VOTO por que este Tribunal adote a minuta de Acórdão que trago à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 1 de dezembro de 2021.

AROLDO CEDRAZ  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 2895/2021 – TCU – Plenário

1. Processo TC 010.414/2006-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Administrativo.
3. Interessados/Responsáveis:
  - 3.1. Interessado: Diretoria Técnica de Pagamento de Pessoal.
4. Órgão/Entidade: não há.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Gestão de Pessoas (Segep).
8. Representação legal: não há.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação da Diretoria de Pagamento de Pessoal – Dipag acerca do procedimento a ser adotado, no âmbito do Tribunal de Contas da União, no tocante à aplicação do teto remuneratório estabelecido pelo artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal, na redação dada pela Emenda Constitucional 41/2003, ao pagamento de ministros, ministros-substitutos, integrantes do MPTCU, servidores ativos e inativos e pensionistas desta Corte;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. informar à Diretoria de Pagamento de Pessoal – Dipag do TCU que o servidor público ou autoridade faz jus a receber concomitantemente vencimentos ou proventos decorrentes de acumulação de cargos autorizada pelo art. 37, inciso XVI, da Constituição Federal, envolvidos ou não 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 remuneratório, ressalvado o caso da acumulação de proventos ou remunerações com pensão por morte, em que, ante situação jurídica surgida em data posterior à Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, cabível é considerar, para efeito de teto, o somatório de valores percebidos a título de remuneração, proventos e pensão;

9.2. com fundamento no art. 169, inciso V do Regimento Interno do TCU, encerrar e arquivar os presentes autos.

## 10. Ata nº 47/2021 – Plenário.

## 11. Data da Sessão: 1/12/2021 – Telepresencial.

## 12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2895-47/21-P.

## 13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz (Relator), Raimundo Carreiro, Bruno Dantas, Vital do Rêgo e Jorge Oliveira.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
ANA ARRAES  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
AROLDO CEDRAZ  
Relator

Fui presente:

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