

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 030.632/2007-5 [Aposos: TC 025.484/2008-8, TC 027.583/2009-3]

Natureza: Representação

Órgão: Tribunal de Contas da União

Interessado: Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União

Advogados constituídos nos autos: Nilton Antonio de Almeida Maia, OAB/RJ 67.460, e outros (int.: Petróleo Brasileiro S/A – Petrobras).

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. EXTRAPOLAÇÃO DO LIMITE REMUNERATÓRIO CONSTITUCIONAL EM SITUAÇÕES DE ACUMULAÇÃO LÍCITA DE CARGOS PÚBLICOS. EFICÁCIA LIMITADA DO DISPOSTO NO ART. 37, INCISO XI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, RECONHECIDA NOS ACÓRDÃOS 2.274/2009-TCU-PLENÁRIO E 564/2010-TCU-PLENÁRIO. EFICÁCIA PLENA DO ART. 40, § 11, DA LEI MAIOR, NO QUE TANGE À ACUMULAÇÃO DE PROVENTOS E À ACUMULAÇÃO DE PROVENTOS COM VENCIMENTOS. CONSIDERAÇÕES. DETERMINAÇÕES.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com os ajustes de forma pertinentes, a derradeira instrução produzida pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip) nos autos, a qual contou com a anuência dos dirigentes da unidade técnica:

“INTRODUÇÃO

1. *Cuida-se de acompanhamento do cumprimento do Acórdão 564/2010 - TCU - Plenário (p. 28-30, peça 4), por meio do qual 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;

(...)

HISTÓRICO

2. *As diligências determinadas nos subitens 9.6.1 a 9.6.3 supra foram realizadas pelos documentos constantes às peças 4 (p. 31-50) a 19 (p. 1-19 e 48-53) e 20 (p. 1-16 e 20-26), no período de 5/5/2010 a 22/2/2011, cuja análise extrapolaria o prazo constante no subitem 9.6.5. À vista disso, foi realizado às p. 20-42 (peça 19) o estudo determinado no subitem 9.6.4, sendo proposto em 30/8/2010 que fosse tratado em processo apartado (p. 43-45, peça 19), proposta de que discordou o Relator, Ministro Augusto Nardes, em 30/9/2010 (p. 47, peça 19), determinando a realização de nova instrução que contemplasse a elaboração de planilhas segundo ‘os grupos de ocorrências a que se refere o item 7 do voto condutor do Acórdão nº 564/2010-TCU-Plenário, observadas as orientações contidas nos itens 8 a 14 da referida fundamentação’.*

3. *Posteriormente, o mesmo Relator determinou em 11/5/2011 que a Sefip envidasse ‘esforços para que no prazo de até 45 dias conclua a instrução de mérito consolidado’ e que solicitasse ao MPOG ‘cópia do projeto de lei e da respectiva Exposição de Motivos nº 0005/2010/MP, de 12/1/2010, bem como notícias de seu desdobramento junto à Casa Civil da Presidência da República e ao Congresso Nacional, conforme o caso’ (p. 17, peça 20).*

4. *Nova instrução foi, então, elaborada em 6/9/2011 (p. 27-39, peça 20), absorvendo as conclusões do já mencionado estudo e propondo que o Tribunal:*

(...)

I – 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:

I.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. Para isso, 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;

I.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 – medida que deve abranger os vínculos dos servidores, ativos e inativos, e dos instituidores de pensão;

I.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) envolvido(s), para solicitar e enviar mensalmente cópia do contracheque do servidor ao(s) outro(s) órgão(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. Caso o(s) órgão(s) público(s) estadual(is)/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). Para isso, o órgão federal deve 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;

I.4) para fins de aplicação do item anterior, deve-se considerar sempre o teto constitucional estabelecido para a União, ou seja, o valor do subsídio do Ministro do STF, cujo valor atual é de R\$ 25.723,13;

I.5) em qualquer caso de aplicação de abate teto, o servidor não poderá receber remuneração inferior ao valor de pelo menos 01 (um) salário mínimo, não computados nesse valor as parcelas indenizatórias (ex. Auxílio Alimentação, Auxílio Transporte, Auxílio Creche etc.);

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

I.7) na realização de auditorias, inspeções ou instruções de representações, 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;

I.8) (retificada pelo Secretário) o teto remuneratório deverá ser observado de forma isolada para cada um dos cargos nas acumulações obrigatórias previstas exclusivamente nos arts. 95, parágrafo único, inciso I; 103-B, inciso I; 119, inciso I, letras 'a' e 'b'; 120, § 1º, inciso I, letras 'a' e 'b', e inciso II; 128, § 5º, inciso II, letra 'd'; e 130-A, inciso I, da Constituição Federal de 1988;

I.9) (não acolhida pelo Secretário, à luz do Acórdão 1338/2011 - TCU - Plenário);

II – determine à Secretaria-Geral de Administração do Tribunal de Contas da União e aos órgãos federais abaixo relacionados que, com base nos critérios estabelecidos no item I, 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 5 (cinco) anos, a contar da data de publicação do Acórdão que vier a ser proferido:

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

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

III – envie cópia da deliberação a ser exarada, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentarem ao Governo do Distrito Federal, bem como 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;

IV – encaminhe cópia da deliberação a ser exarada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, de modo a servir de subsídio na elaboração do projeto de lei sobre a regulamentação do art. 37, inciso XI, da CF/1988, e ao Procurador do Ministério Público junto ao TCU Marinus Eduardo De Vries Marsico; e

V – arquite os autos.

(...)

5. *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’ (p. 44, peça 20).*

6. *Desse modo, em atendimento ao ofício de peça 22, a Sra. Ana Lúcia Amorim de Brito, Secretária de Gestão Pública do MPOG, por intermédio da documentação de peça 24, presta 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

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.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

9. *Assim sendo, opina-se por que o 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.”

2. Conclusos os autos em meu gabinete, a Sra. Maria José de Ávila, inativa desta Corte e ocupante de cargo em comissão no Senado Federal, a par de requerer seu ingresso no feito como interessada, argumentou que a medida sugerida pela Sefip na alínea “b” de suas conclusões, referente à cobrança de valores percebidos em excesso nos últimos cinco anos, “*discrepa dos Acórdãos 2.274/2009 e 564/2010-Plenário*”. Acrescentou que, a despeito de perceber proventos e vencimentos de órgãos do Poder Legislativo Federal, o TCU, por meio do Acórdão 3.632/2013, teria reconhecido, na hipótese, a “*inviabilidade de supressão de parcela [extrateto] também em função da ausência do sistema integrado previsto no art. 3º da Lei 10.887/2004*”. Por fim, anotou que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 609.381/GO, ao deixar assente a tese de que “*o teto de retribuição estabelecido pela Emenda Constitucional 41/2003 é de eficácia imediata, submetendo às referências de valor máximo nele discriminadas todas as verbas de natureza remuneratória percebidas pelos servidores públicos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, ainda que adquiridas de acordo com regime legal anterior*”, decidiu que “*não haveria necessidade de devolução do excesso até a publicação da ata desse julgamento*”, o que se verificou em 20/10/2014 (DJe 205).

3. É o relatório.

VOTO

Estes autos têm origem em representação oferecida pelo Ministério Público junto a esta Corte (MPTCU) dando notícia de “*possível extrapolação do teto constitucional no pagamento de proventos de aposentadoria, somados a cargos exercidos na ativa, para os servidores federais aposentados Jorge Caetano e José Roberto de Paiva Martins*” (peça 1, p. 2). De acordo com o representante, o primeiro acumularia proventos do cargo de Auditor Fiscal da Receita Federal com vencimentos do cargo de Conselheiro do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF); o segundo, proventos do cargo de Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (TCU) com vencimentos do cargo de Auditor (Conselheiro-Substituto) do TCDF.

2. Mais tarde, a Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip), por determinação do então relator do feito, identificou, mediante o cruzamento de dados das bases de pessoal do TCU, do Siape e da RAIS, novos casos de acumulação de rendimentos – sempre envolvendo, em linha com a inicial, apenas servidores desta Corte e/ou do TCDF – com indícios de extrapolação do teto constitucional, assim resumidos (peça 2, p. 15-21):

- dezenove servidores inativos do TCU ocupantes de cargos efetivos ou em comissão na Administração Federal;
- três servidores inativos do TCU ocupantes de cargos em empresas públicas federais;
- oito servidores inativos do TCU ocupantes de cargos efetivos ou em comissão em órgãos ou entidades públicas estaduais ou do Distrito Federal;
- sete servidores ativos do TCU também ocupantes de outros cargos efetivos na Administração Federal;
- dois servidores ativos do TCU também ocupantes de outros cargos efetivos ou em comissão em órgãos ou entidades públicas estaduais;
- dois servidores inativos do TCDF ocupantes de cargos efetivos no Governo do Distrito Federal (GDF);
- um servidor ativo do TCDF ocupante de cargo em comissão na Administração Federal;
- dois servidores ativos do TCDF ocupantes de outros cargos efetivos no GDF.

3. Ao apreciar a matéria, o Tribunal, por meio do Acórdão 564/2010-Plenário, deliberou, em síntese (peça 4, p. 28-30):

- a) conhecer da representação e considerá-la parcialmente procedente (subitem 9.1);
- b) determinar aos órgãos de cúpula dos Poderes da União a constituição de grupo de trabalho com vistas à implementação do sistema integrado de dados previsto no art. 3º da Lei 10.887/2004 (subitem 9.2);
- c) recomendar aos mesmos órgãos a edição de normas e regulamentos para fins de aplicação do teto remuneratório nos casos de acumulação lícita de cargos e empregos públicos “*decorrentes de esferas, fontes e/ou poderes distintos*” (subitem 9.3);
- d) determinar à Administração Pública Federal, como medida preliminar, a instituição e a manutenção de cadastro de pessoal com vistas à identificação de acumulações que impliquem extrapolação do teto remuneratório (subitem 9.5.1);
- e) recomendar a mesma medida da alínea anterior às administrações estaduais e municipais (subitem 9.5.2);

f) determinar à Sefip a apuração dos casos de acumulação de cargos noticiados na representação, envolvendo o TCU e o TCDF (subitem 9.6.1/9.6.3), bem como a realização de 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”* (subitem 9.6.4).

4. Sobre este último comando (subitem 9.6.4), em particular, o Ministro Valmir Campelo, em declaração de voto, ponderou que

“seria bastante discutível e de validade jurídica duvidosa a fixação de critérios ou parâmetros por parte esta Casa, sem amparo em normas legais e/ou regulamentares pertinentes.

Por outro lado, na medida em que se reconhece aqui que a exigência quanto ao cumprimento de tal comando constitucional depende da instituição dos instrumentos reportados nos itens 9.2 e 9.3 do mesmo acórdão, soa paradoxal que mesmo antes da obtenção de tais mecanismos seja determinada a formulação de critérios para aplicação nos casos concretos” (peça 4, p. 19).

5. Sem embargo, em cumprimento ao Acórdão 564/2010, a unidade técnica realizou o estudo requerido e, como conclusão, propôs – em suma – os seguintes critérios para aferição e observância do limite remuneratório constitucional nas hipóteses de acumulação de rendimentos (peça 19, p. 20-42):

- o teto remuneratório deverá ser observado de forma isolada para cada um dos cargos nos casos de acumulações *“obrigatórias”* fixadas no próprio texto constitucional, a exemplo daquelas previstas nos arts. 103-B (magistrados e procuradores com assento no Conselho Nacional de Justiça) e 119 (magistrados com assento no Tribunal Superior Eleitoral), bem assim nos casos das acumulações *“voluntárias”* admitidas nos arts. 95, parágrafo único, inciso I (juiz e professor), e 128, § 5º, inciso II, alínea *“d”* (procurador e professor), ambos também da Carta Política;

- nos demais casos, na hipótese de o somatório dos vencimentos/proventos exceder o limite constitucional, o desconto a título de *“abate-teto”* deverá ser implementado separadamente por cargo de referência, respeitada, para tanto, a mesma proporção com que cada fonte de renda participa da remuneração total do servidor/beneficiário;

- nas acumulações envolvendo cargos de esferas de governo diferentes, deverá ser observado o limite remuneratório da União, ou seja, o subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF).

6. A despeito dessas conclusões, a unidade técnica entendeu inviabilizada, à luz do entendimento expresso no subitem 9.2.2 do Acórdão 1.199/2009-TCU-Plenário, com a redação dada pelo Acórdão 2.274/2009, a exigência de observância do teto remuneratório nos casos em que envolvidas esferas de governo ou poderes distintos:

“9.2.2. para efeito do subitem 9.2.1 [observância do limite remuneratório estabelecido no art. 37, inciso XI e § 10 da C.F.], quando as fontes pagadoras decorrerem de acumulação legal de cargos, funções ou empregos públicos em esferas de governo e/ou poderes distintos, 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 abateteto 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.”.

7. Assim, a Sefip propõe que o Tribunal, nestes autos, expeça determinações saneadoras (a saber, implementação imediata dos cortes de valores extrateto, na forma sugerida no estudo, e cobrança, junto aos beneficiários, dos valores indevidamente pagos pela Administração nos últimos cinco anos) apenas para os casos identificados de acumulações envolvendo esta Corte e as Casas do Poder Legislativo Federal (peça 20, p. 27-39, e peças 25-27).

8. Quanto às “*questões a definir*” impeditivas da plena implementação da prescrição constitucional, a unidade técnica, em monitoramento dos subitens 9.2, 9.3 e 9.4 do Acórdão 564/2010-Plenário, obteve os seguintes esclarecimentos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP (peça 24):

a) no final de 2011, o MP e o Ministério da Previdência Social (MPS) celebraram Acordo de Cooperação Técnica tendo por objeto a melhoria da qualidade dos cadastros de servidores públicos da União, Estados e Municípios;

b) uma vez concluído o trabalho, “*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, (...) foi elaborada e encaminhada para a Casa Civil 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*”;

d) no tocante ao “*limite remuneratório de que trata o inciso XI do art. 37, (...) tramita no âmbito da Secretaria Executiva desta Pasta proposta de Anteprojeto de Lei que regulamenta o assunto*”;

e) “*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*”.

9. Na presente fase processual, cumpre apreciar as conclusões do trabalho desenvolvido pela unidade técnica em obediência ao item 9.6.4 do Acórdão 564/2010-Plenário e, mais concretamente, deliberar acerca das situações de extrapolação do limite remuneratório identificadas nos autos.

10. Para tanto, tenho por indispensável, de início, melhor situar o regramento constitucional em torno da matéria, ainda carente, a meu ver, de exegese que lhe confira plena racionalidade e organicidade.

11. Nesse mister, lembro que a primeira deliberação de relevo que tratou da temática do teto remuneratório quando envolvidas mais de uma fonte pagadora foi, provavelmente, aquela proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em sessão administrativa de 5/2/2004. Na ocasião, restou decidido que,

“no caso específico da acumulação dos cargos de Ministro do Supremo Tribunal Federal e Ministro do Tribunal Superior Eleitoral, determinada pelo artigo 119, inciso I, letra ‘a’, da Constituição, não se aplica a cumulação das remunerações para fins de incidência do limite estabelecido pelo inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal”.

12. Naquela assentada, o Ministro Marco Aurélio marcou posição no sentido de que seria “*inconstitucional a expressão ‘percebidos cumulativamente ou não’ contida no artigo 1º da Emenda Constitucional 41/03, no que deu nova redação ao inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal, assim como o artigo 9º da referida Emenda*”.

13. Para maior clareza da decisão administrativa do Supremo, transcrevo, no que aqui interessa, o voto do relator, Ministro Maurício Corrêa:

*“11. Estabelecido o valor do teto, impõe-se que o Tribunal enfrente, desde logo, a questão afeta à remuneração devida aos Ministros desta Corte que, de igual modo, atuam junto ao Tribunal Superior Eleitoral. Ali a **gratificação de presença** é devida na forma da Lei 8350/91 e corresponde a 3% do vencimento básico de Ministro do STF por sessão, até o máximo de 08 (oito), que corresponde a R\$ 3.082,52 (três mil, oitenta e dois reais e cinquenta e dois centavos), limite esse que pode chegar a 15 (quinze) em épocas de eleição, o que totaliza R\$ 5.779,72 (cinco mil, setecentos e setenta e nove reais e setenta e dois centavos).*

.....
*13. Entendo, em conseqüência, que no caso específico não há falar-se em somatório das remunerações para fins de teto. A Constituição Federal, desde sua redação primitiva, não apenas autorizou, mas **determinou** que houvesse a acumulação dos cargos de Ministros do STF e do TSE. A letra ‘a’ do inciso I do artigo 119 estabelece que comporão o Tribunal Superior Eleitoral três Ministros do Supremo Tribunal Federal. Trata-se, assim, de regra permissiva de acumulação e, mais do que isso, imperativo constitucional para que se opere o exercício concomitante dos cargos, daí resultando inviável que outra norma de igual hierarquia impeça, ainda que indiretamente, a incidência e aplicação da previsão constitucional.*

*14. É fato que a Emenda não está a vedar, de forma direta, a mencionada acumulação. Nos exatos termos em que colocada, porém, o exercício simultâneo de cargos ficará obstando de forma reflexa, a exigir, desde logo, interpretação conforme a Constituição, de modo a harmonizar, efetivamente, seus comandos. Não é possível aceitar que uma norma **autorize e determine** a acumulação e outra venha a proibi-la, **total ou parcialmente**. É inadmissível aqui conflito de normas constitucionais que ostentam igual hierarquia, e por isso mesmo reclama se faça uma ponderação simétrica de seus valores.*

*15. Invoco a práxis da interpretação harmônica e teleológica do texto constitucional para concluir que, na situação particular da acumulação dos cargos de Ministros do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral, autorizada e mesmo determinada pelo artigo 119 da Constituição, não se aplica a cumulação das remunerações para fixação do teto ou, em outras palavras, as remunerações respectivas, para fins da aplicação do inciso XI do artigo 37, que deverão, **nesse caso específico**, ser consideradas isoladamente. Somente estarão sujeitas à redução se, em uma ou outra situação, per se, ultrapassar o limite fixado pela EC 41/03.*

16. É claro que tal raciocínio se aplica, por decorrência lógica, a todas as situações de composição da Justiça Eleitoral.”

14. Agora, também apenas no que ora interessa, o voto do Ministro Marco Aurélio:

“A nova redação do inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal glosa a percepção cumulativa de valores, uma vez ultrapassado o teto, quer se cuide, a um só tempo, de remuneração, subsídio, proventos, pensões, aludindo-se, até mesmo, em abrangência maior, a qualquer outra espécie remuneratória. Trata-se, portanto, da realidade constitucional da acumulação, cujos primórdios remetem à Carta de 1946, que legitimava no tocante à ocupação do cargo de juiz com o de professor do ensino secundário ou superior, de dois cargos de magistério ou de um destes com outro técnico ou científico, presentes a correlação de matérias e a compatibilidade de horários (artigo 185). Com a Constituição Federal de 1967, ficou viabilizada, também,

a acumulação de dois cargos de médico, previsão mantida na Carta de 1969 e na popular de 1988, vindo a Emenda Constitucional nº 34/01 a afastar a especialidade, passando o texto a abranger ‘cargos ou empregos privativos de profissionais da saúde, com profissões regulamentadas’.

.....
Consubstancia direito e garantia individual a acumulação tal como estabelecida no inciso XVI do artigo 37 da Constituição federal de 1988, a encerrar a prestação de serviços com a conseqüente remuneração, ante os diversos cargos contemplados, gerando a situação jurídica proventos e pensões na totalidade do que percebido em cada qual - §§ 2º e 3º do artigo 40 do Diploma Maior.

É sabido que o teto constitucional tem como escopo racionalizar o sistema remuneratório, impedindo perniciosas inversões de valores. Daí a necessária observância da ordem natural das coisas, cabendo manter, tanto no campo interpretativo, quanto no cotejo constitucional, a harmonia de entendimento, a razoabilidade. Afigura-se extravagante a conclusão de que há de tomar-se o teto, representado pela remuneração de um único cargo - o de Ministro do Supremo Tribunal Federal -, para limitar remuneração decorrente de acumulação permitida pelo texto constitucional. A situação esdrúxula configura-se a partir do momento em que se terão inúmeros casos a revelar, de um lado, a delimitada permissão constitucional de acumulação e, de outro, a redução do que devido, porque, somadas as quantias satisfeitas pela ocupação dos cargos, o teto restará suplantado. Considere-se a posição dos próprios integrantes da Corte quando no exercício da Presidência, em atuação no Tribunal Superior Eleitoral e lecionando em faculdade pública. Nem se diga que o teto a eles não se aplica. Se, ortodoxamente, cabe distinguir as situações - e o teto não teve origem na necessidade de limitar o total a ser recebido dos cofres públicos por Ministro do Supremo -, mostra-se incoerente dizer que a ele estão submetidos todos os agentes políticos e servidores públicos, inclusive o Presidente da República, Senadores, Deputados Federais, Governadores e Prefeitos, menos os próprios Ministros.

Tenha-se em conta o conflito da cláusula ‘percebidos cumulativamente ou não’ inserida com a Emenda Constitucional nº 41/03, no que deu nova redação ao artigo 37, inciso XI, com o texto primitivo da Constituição Federal, cuja única razão de ser está ligada à menção a remuneração, subsídio, proventos, pensões e outras espécies remuneratórias. Admitida pela Lei Maior a acumulação, surge inconstitucional emenda que a inviabilize, e a tanto equivale restringir os valores remuneratórios dela resultantes. A previsão limitadora – ‘percebidos cumulativamente ou não’ - além de distanciar-se da razoável noção de teto, no que conduz a cotejo individualizado, fonte a fonte, conflita com a rigidez constitucional decorrente do artigo 60, § 4º, inciso IV, da Carta.

Simplesmente o Estado não pode dar com uma das mãos e tirar com a outra; não pode assentar como admissível a acumulação e, na contramão desta, afastar a contrapartida que lhe é natural, quer no todo - quando, então, se passaria a ter prestação de serviço gratuito -, quer em parte, mitigando-se o que devido. Direitos e garantias individuais são aqueles previstos na Constituição, não cabendo distinguir posições, ou seja, integração passada, presente ou futura, em certa relação jurídica.”

15. Foi na esteira do raciocínio desenvolvido pelo Ministro Marco Aurélio que seguiu o Conselho Nacional de Justiça ao disciplinar a acumulação de cargos da magistratura e do magistério. Eis o disposto no art. 4º da Resolução CNJ 14/2006:

“Art. 4º Ficam excluídas da incidência do teto remuneratório constitucional as seguintes verbas:

.....
II - de caráter permanente:

a) remuneração ou provento de magistrado decorrente do exercício do magistério, nos termos do art. 95, parágrafo único, inciso I, da Constituição Federal”.

16. Mais tarde, rebatendo críticas quanto a suposto “*privilegio aos membros da magistratura*” instituído pela Resolução, o CNJ, ao ter presente o Pedido de Providências 200810000017418, esclareceu que “*as situações das cumulações de cargos por magistrados e servidores não são análogas como à primeira vista possa parecer*”.

17. Nessa linha, observou o Conselho que as acumulações admitidas para os servidores em geral se encontram no art. 37, inciso XVI, da CF, onde foi inserida cláusula específica acerca da observância do disposto no inciso XI:

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

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

a) a de dois cargos de professor;

b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;

c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas”.

18. Quanto aos magistrados, de outra parte, a possibilidade de acumulação com um cargo de professor se encontra no art. 95, parágrafo único, inciso I, onde inexistente uma tal cláusula, circunstância que, para o CNJ, justificaria o *discrímen*.

19. Compreensão semelhante manifestou o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) em sua Resolução 10/2006, ao tratar da acumulação por seus membros de uma função de magistério, prevista no art. 128, § 5º, inciso II, alínea “d”.

20. Sobre a acumulação do cargo de Ministro da Corte com outro de professor, em particular, o STF, novamente em sessão administrativa, datada de 22/6/2011, apresentou motivação um tanto diversa daquela oferecida pelo CNJ para concluir pela sujeição em separado das respectivas remunerações ao teto constitucional (cf. Ata da 2ª Sessão Administrativa de 2011):

*“Processo nº 345.417 – consignar, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, Ministro Gilmar Mendes, e dos acréscimos registrados pelo Ministro Marco Aurélio, que a percepção acumulada de subsídio ou proventos de Ministro do Supremo Tribunal Federal 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 os servidores públicos federais, previsto no art. 37, XI, da Constituição Federal.”*

21. Nesta representação, impende ainda registrar, o Exmo. Sr. Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado defendeu, por ocasião da prolação do Acórdão 564/2010, que a posição do CNJ, do CNMP e do STF fosse estendida para todo o funcionalismo (peça 3, p. 18-20). Eis as razões para tanto apresentadas pelo ilustre membro do **Parquet**:

“De pronto, gostaria de externar minha concordância quanto à compreensão de que há, no cenário vigente, efetivas dificuldades operacionais de implementação do teto remuneratório. É certo que o texto constitucional (art. 37, XI) estende a eficácia da norma a todas as unidades federadas brasileiras, bem como a todos os poderes da República, o que significa dizer que, para cada uma das hipóteses de incidência do teto remuneratório, resulta uma dificuldade operacional diferente, cujas respectivas soluções, por não estarem ainda reguladas, ficam a cargo de responsáveis diversos, situados em órgãos e esferas governamentais diversas, dotadas cada qual de sua própria autonomia político-administrativa.

Aliás, não foi por outra razão que o Plenário entendeu que ‘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’ (Sumário do Acórdão n.º 2274/2009).

.....
*E sobre o assunto tenho posição firmada (...) no sentido de que o teto remuneratório constitucional não incide sobre as retribuições cumuladas que provenham de autorização ou determinação da Constituição Federal, a exemplo dos casos previstos no art. 37, XVI, e no artigo 95, parágrafo único, inciso I, ambos da Constituição Federal, mas apenas sobre as remunerações individuais, sobre os valores de **per si**.*

Digo isso porque a remuneração do agente público pelo desenvolvimento de atividade funcional não constitui mera faculdade ou conveniência, mas direito que lhe é assegurado pela própria Constituição. A hipótese de redução total da remuneração, caracterizando trabalho gratuito, afronta diretamente a Constituição Federal, porquanto dicção contrária consta literalmente de seu texto (art. 7º, IV, c/c art. 39, § 3º).

Aliás, no que toca às acumulações autorizadas pela Constituição, o Conselho Nacional de Justiça já assentou solução jurídica para tais situações de acúmulo, consoante se constata da leitura da Resolução CNJ nº 14, de 21/03/2006. (...)

Muito embora tal norma alcance, literalmente, apenas os casos de magistério exercido por magistrado, tenho para mim que o mesmo critério deve ser aplicado a situações de acúmulo a todos os casos de acumulação constitucionalmente permitida e não apenas aos de magistério.

É de referir que o CNJ valeu-se de remissão constitucional (artigo 95, parágrafo único, inciso I) para justificar a exclusão dos ganhos pela atividade de magistério da incidência do teto remuneratório.

Claro está que o dispositivo constitucional supracitado não constitui o único caso de acúmulo admitido pela Constituição Federal. As hipóteses previstas no artigo 37, inciso XVI, da Constituição Federal também se incluem entre os casos de acúmulo admitidos pela Lei Maior. Ora, se o legislador admitiu o desempenho cumulativo de certos cargos, o fez por razões que não devem entrar em choque com o instituto do limite constitucional remuneratório.

*Minha compreensão, portanto, é a de que se ofereça tratamento equânime a todas as hipóteses de acumulação de cargos, empregos e funções admitidas pela Constituição, excluindo-as, todas, da incidência do teto remuneratório em relação aos excedentes remuneratórios resultante de tais acúmulos, de tal forma que o limite constitucional só incida sobre cada uma das atividades, de **per si**.”*

22. Pois bem. Como visto até aqui, a expressão “*percebidos cumulativamente ou não*”, inserta na redação atual do art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, tem sido compreendida como a se referir, amplamente, a quaisquer tipos de acumulação de rendimentos pagos pelos cofres públicos, inclusive – e em especial – a acumulação de vencimentos decorrente do regular e efetivo exercício de dois cargos distintos.

23. Dada a perplexidade causada pelo preceito assim entendido, tem-se procurado restringir seu alcance por meio de interpretações “*conforme a Constituição*” ou, simplesmente, defendido o afastamento de sua eficácia por suposta “*inconstitucionalidade*”. O efeito colateral disso é que outras limitações de renda, também gravadas na Carta, acabam sendo sumariamente ignoradas porquanto supostamente contaminadas pelo mesmo “*vício*” de origem.

24. Com as vênias de estilo, a par de contraproducente, penso desnecessário ter a cláusula como alusiva à acumulação de cargos distintos ou mesmo à acumulação, em sentido amplo, de diferentes fontes de renda.

25. Reproduzo o comando constitucional:

“Art. 37 (...)

.....
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”.

26. Preliminarmente, deve-se ter em conta que a pretensão original do Poder Executivo, autor da Proposta de Emenda à Constituição 173/1995, que resultou na Emenda Constitucional 19/1998, quando o preceito foi inserido na Carta, era tão-só estender o teto remuneratório aos proventos de inatividade e às pensões, o que até então não se verificava. Isso se faria por meio da inclusão, no título referente às Disposições Constitucionais Gerais, do art. 250. Transcrevo, adiante, o teor do dispositivo propugnado e sua respectiva motivação (Mensagem 886/1995, Diário do Congresso Nacional de 18/8/1995, p. 18850):

Proposta

“Art. 250. Os servidores públicos, ativos e inativos e seus pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta, indireta e fundacional de qualquer dos três Poderes, bem como os seus respectivos membros, não poderão receber dos cofres públicos remuneração, proventos da inatividade ou pensões superiores, a qualquer título, à remuneração fixada, em espécie, para o Presidente da República, na forma do inciso VIII do art. 49.”

Justificativa:

“A aplicação dos tetos de remuneração dos servidores públicos previstos no atual texto constitucional passa a alcançar, de forma mandatária, os inativos. É proposta disposição transitória [sic] que enquadra os proventos e pensões nos limites de

remuneração aplicados aos servidores ativos. Será viabilizada, dessa forma, a imediata reversão de inúmeras e onerosas situações de percepção de remuneração acima do teto constitucional.”

27. A alteração do inciso XI do art. 37 não integrava a proposta do Poder Executivo. A modificação, com a inclusão da expressão “*percebidos cumulativamente ou não*”, foi concebida no âmbito da Comissão Especial instalada pela Câmara dos Deputados para apreciar a matéria.

28. Embora as justificativas então apresentadas indiquem preocupação de seus autores com os ganhos decorrentes de acumulações de cargos, a ênfase foi posta, claramente, no somatório de proventos com outras fontes de renda e na incorporação de vantagens pessoais. Disse a comissão (Diário da Câmara dos Deputados de 7/2/1997, p. 04169; destaques acrescentados):

“• art. 37, XI: teto remuneratório na administração pública

(...)

2. Quanto ao mérito, o art. 9º da PEC propõe introduzir um novo artigo, o 250, ao Título das Disposições Constitucionais Gerais visando a submissão da remuneração total dos servidores ativos e inativos e dos membros de Poder a teto de remuneração equivalente àquela fixada em espécie para o Presidente da República.

É uma proposta que pretende extinguir os privilégios no serviço público.

Registre-se que em muitas das situações de distorção remuneratória, os servidores beneficiados não cometeram qualquer infração legal. Seus ganhos decorrem de situações de acumulação remunerada de cargo ou da soma de pensões, proventos da inatividade e remuneração da atividade em outro cargo de provimento efetivo ou em cargo em comissão declarado em lei de livre provimento e exoneração, para as quais não havia qualquer tipo de vedação.

Esse cenário ensejava ganhos extraordinariamente altos, algumas vezes derivados da incorporação de vantagens de caráter permanente e individual, em burla, por diferentes artifícios, ao art. 37, XIV, como, por exemplo, a concessão de acréscimos pecuniários em cascata.

Por outro lado, a atual redação do art. 37, XI, combinada com a do art. 39, § 1º, ensejou uma elástica interpretação judicial, excluindo do teto remuneratório as vantagens pessoais e as relativas à natureza e ao local de trabalho.

Configurado tal quadro, impõe-se corrigir a redação da regra constitucional de modo a deixar indubitado o teto remuneratório. Assim, a redação proposta estabelece um teto sem qualquer concessão a quem quer que seja, computando-se para o efeito da limitação toda e qualquer vantagem pessoal ou situação previamente constituída.

Fez-se também uma imperativa correção. O padrão para o teto não poderia ser o Presidente da República, eis que o cargo exige que o ocupante seja impedido de fazer uma série de despesas, não sendo, ademais, tecnicamente, um cargo de provimento efetivo, mas sim a mais alta magistratura nacional, ocupada pela vontade soberana do povo. Desse modo, o Substitutivo estabelece como padrão o mais alto cargo de provimento efetivo: o de Ministro do Supremo Tribunal Federal, membro de um dos Poderes do Estado.

(...)”

29. De qualquer modo, como advertiu o Ministro Celso de Mello na decisão do AI 401.337, “A ‘*mens legislatoris*’ representa fator secundário no processo hermenêutico, pois, neste, o que se mostra relevante é a indagação em torno da ‘*mens legis*’, vale dizer, a definição exegética do sentido que resulta, objetivamente, do texto da lei.

Daí a procedente advertência que Geraldo Ataliba faz em lapidar magistério ('Revisão Constitucional', in Revista de Informação Legislativa, vol. 110/87-90,87):

'O jurista sabe que a eventual intenção do legislador nada vale (ou não vale nada) para a interpretação jurídica. A Constituição não é o que os constituintes quiseram fazer; é muito mais que isso: é o que eles fizeram. A lei é mais sábia que o legislador. Como pauta objetiva de comportamento, a lei é o que nela está escrito (e a Constituição é lei, a lei das leis, a lei máxima e suprema). Se um grupo maior ou menor de legisladores quis isto ou aquilo, é irrelevante, para fins de interpretação. Importa somente o que foi efetivamente feito pela maioria e que se traduziu na redação final do texto, entendido sistematicamente (no seu conjunto, como um todo solidário e incindível).'

Em suma: a lei vale por aquilo que nela se contém e que decorre, objetivamente, do discurso normativo nela consubstanciado, e não pelo que, no texto legal, pretendeu incluir o legislador, pois, em havendo divórcio entre o que estabelece o diploma legislativo ('mens legis') e o que neste buscava instituir o seu autor ('mens legislatoris'), deve prevalecer a vontade objetiva da lei, perdendo relevo, sob tal perspectiva, a indagação histórica em torno na intenção pessoal do legislador."

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.

31. Tal exegese, a par de dar efetiva consequência a outros comandos da Constituição (que de outra forma restariam esvaziados), não retira a força operativa da expressão, haja vista que:

- o salário de um servidor no exercício de um único cargo ativo pode ser pago por duas fontes distintas, como no caso de servidor cedido que percebe do cedente o vencimento do cargo efetivo e do cessionário a retribuição por função comissionada; nessa hipótese, por força do preceito constitucional, as duas retribuições devem ser submetidas em conjunto ao teto;

- o mesmo se verifica no caso de servidor que atua, em caráter eventual, em cursos instituídos no âmbito da Administração ou na realização de concursos públicos;

- há entidades (como as estatais) que pagam participação nos resultados "*por fora*" dos salários, em períodos variáveis, os quais, assim, também têm de ser considerados para fins de teto (no caso, naturalmente, das chamadas estatais dependentes);

- as pensões podem ser distribuídas entre vários beneficiários, mas, em face do dispositivo, o teto deve ser aplicado pelo valor total da pensão instituída pelo servidor, e não pela cota-parte de cada favorecido.

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, 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.

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.

45. Em relação aos precedentes do TCU que acolheram o mesmo posicionamento, em especial o Acórdão 1.199/2009-Plenário (com a redação dada pelo Acórdão 2.274/2009), abro breve parêntese para ressaltar que a ausência do sistema integrado de dados previsto 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.

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 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 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).

52. Posto isso, tem-se que, neste processo, foram identificados os seguintes casos de acumulação de proventos com vencimentos superando o teto constitucional, todos eles envolvendo inativos do TCU:

INATIVO DO TCU	VÍNCULO ATIVO IDENTIFICADO
Jorge Ribeiro Soares	Ibama – cargo em comissão
Glauco Antônio Bezerra Japiassu	Senado Federal – Médico
José Henrique Cabral Coaracy	Fund. Universidade Federal do Maranhão – Professor
José Roberto Biazon	Ministério da Fazenda – Auditor Fiscal
Luiz Nobre Damasceno	Universidade Federal da Bahia - Professor
Marcia Bassit Lameiro da Costa Mazzoli	Ministério da Saúde - cargo em comissão
Rosângela Segalla Afanasieff	Ministério da Fazenda – Auditor Fiscal
Rubem de Oliveira Lima	Fundação Universidade de Brasília - Professor
Sebastião Euripedes	Ministério da Defesa - cargo em comissão
Arlindo Carvalho Rocha	Universidade Estadual de Santa Catarina - Professor
Celso de Freitas Cavalcanti	Senado Federal - cargo em comissão
Jacques Silva de Sousa	Governo de Tocantins - cargo em comissão
José Rosa Dias	Trib. de Contas dos Municípios do Estado de Goiás - cargo em comissão
Marley Machado Jorge	Justiça Federal 1ª Região (DF) - Analista Judiciário
Ronald Bonelli	Dataprev, cedido à Transpetro
Luiz Roberto Pereira Bacelette	Trib. de Contas do Distrito Federal - Analista de Controle Externo
Aldo Zaban	Trib. de Contas do Distrito Federal - cargo em comissão
Sebastião Baptista Affonso	Trib. de Contas do Distrito Federal - cargo em comissão
José Roberto de Paiva Martins	Trib. de Contas do Distrito Federal - Auditor

53. Em todos esses casos, portanto, a Secretaria-Geral de Administração (Segedam) desta Corte deve, após a confirmação dos fatos e a prévia manifestação dos interessados, uma vez não elidida a irregularidade, proceder à redução dos valores das aposentadorias pagas pelo Tribunal, de sorte que o somatório de proventos e vencimentos conforme-se à limitação constitucional.

54. Deixo de propor a repetição dos valores excedentes já percebidos pelos inativos, quer em face de sua presumível boa-fé, quer em face dos diversos questionamentos em torno da matéria que, até aqui, obstaculizaram a efetiva implementação do comando constitucional.

55. Em situação análoga, a ensejar providências similares do Ministério da Fazenda, está a inativa do órgão Maria do Carmo Seabra Melo Fernandes, também ocupante do cargo efetivo de Auditor de Controle Externo do TCDF (peça 20, p. 24).

56. Passo, então, a examinar os casos que envolvem a percepção de proventos em duas fontes distintas.

57. Aqui, a ideia de proporcionalização ventilada pela Sefip seria, concretamente, uma forma possível de equacionar o problema.

58. Considero, contudo, de mais fácil operacionalização fixar a glosa em apenas uma das fontes. Como não há regramento específico a respeito, e – do ponto de vista financeiro – a questão é

irrelevante para o servidor, parece-me de melhor alvitre concentrar a glosa na segunda aposentadoria deferida.

59. 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.

60. Tal sistemática também facilita e potencializa a ação dos órgãos de controle interno e externo, os quais, na hipótese, serão precisamente aqueles envolvidos na apreciação, para fins de registro, da segunda aposentadoria.

61. A adoção de tal sistemática, não é demais observar, não privilegia aprioristicamente nenhum Poder ou esfera de governo: a glosa será sempre efetuada pelo vínculo no qual conferida a segunda inativação, onde quer que tenha ocorrido.

62. Nestes autos, foram identificados os seguintes casos de acumulação de proventos oriundos de duas fontes distintas, envolvendo inativos do TCU, superando o teto constitucional:

INATIVO DO TCU	OUTRO VÍNCULO INATIVO
Ewald Sizenando Pinheiro	Fundação Universidade de Brasília - Professor
Lincoln Magalhães da Rocha	Fundação Universidade de Brasília - Professor

63. Como a segunda aposentadoria de ambos os ministros se deu nos quadros da Fundação Universidade de Brasília (FUB), incumbe à entidade, na linha aqui defendida, a glosa da parcela extrateto.

64. Os demais casos de acumulação de cargos apontados pela Sefip, envolvendo extrapolação do teto constitucional, não se configuram como tal ou não mais subsistem. São eles:

- Luisa Maria Andreoni Chaves, servidora ativa do TCU cedida ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região; a servidora retornou a esta Corte em 2010;

- Ricardo Fava Corsatto, médico ativo do TCU e do Governo do Distrito Federal (GDF); não houve extrapolação do teto, além do que o interessado se desligou do Tribunal em 2011;

- Lucas Rocha Furtado, Subprocurador-Geral ativo do Ministério Público de Contas e professor ativo da FUB; por se tratar de acumulação de cargos amparada no art. 128, § 5º, inciso II, alínea “d”, da CF, e estando o interessado no efetivo exercício de ambos, a aferição do teto se dá pelo valor individual de cada remuneração percebida;

- Antonio Quintino Rosa, servidor ativo do TCU beneficiário de reparação econômica paga pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão a título de indenização a anistiado político;

- Armildo Vendramin, servidor inativo do TCU e da Receita Federal; por envolver cargos inacumuláveis na atividade, o interessado não percebe nenhum pagamento do Tribunal desde seu afastamento compulsório da Corte (por implemento da idade de setenta anos), consoante estabelecido no art. 11 da EC 20/1998;

- Carlos Nivan Maia, servidor inativo do TCU ocupante de cargo em comissão na Infraero; o vínculo com a estatal foi encerrado em 2009;

- Paulo Emilio Lustosa, servidor inativo do TCU ocupante de cargo em comissão na Transpetro; o vínculo com a estatal foi encerrado em 2009;

- Maria José de Ávila, servidora inativa do TCU ocupante de cargo em comissão no Senado Federal; o vínculo com o Senado foi encerrado em junho deste ano (peça 35);

- Marly Goulart Lopes, servidora inativa do TCU e servidora efetiva em atividade da Fundação Biblioteca Nacional (FBN); a interessada se exonerou do cargo na FBN em 2009;

- Maria Salete de Lima, servidora inativa do TCU e servidora efetiva em atividade da Receita Federal; a interessada exonerou-se do cargo na Receita Federal em 2011;
- João Erisma de Moura, servidor inativo do TCU e ocupante de cargo em comissão no GDF; o interessado se desligou do cargo comissionado em 2009;
- José Gabriel de Castro, servidor inativo do TCU e ocupante de cargo em comissão no Governo de Tocantins; o interessado foi exonerado do cargo em comissão em 2009;
- Renato Carreri Palomba, servidor inativo do Ministério da Fazenda e ocupante de cargo em comissão no TCDF; o interessado foi exonerado do cargo em comissão em 2010;
- Jorge Caetano, servidor inativo do Ministério da Fazenda e Conselheiro do TCDF; o interessado foi aposentado compulsoriamente no TCDF em 2010 (peça 24, p. 24-25);
- Heloisa Garcia Pinto, servidora ativa do TCDF cedida ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para exercício de cargo em comissão; a interessada foi exonerada do cargo em comissão em 2014, conforme levantamento no Siape;
- Cassio Delponte Vidal, servidor ativo do TCU e servidor ativo do Governo do Amazonas; na realidade, o interessado, antes de seu ingresso no TCU, exonerou-se do cargo que até então ocupava na esfera estadual;
- Carlos Alberto Rocha de Oliveira, servidor inativo do Ministério da Fazenda e servidor efetivo do TCDF (Auditor de Controle Externo); o interessado faleceu em 2012, conforme levantamento no Siape.

65. Especificamente no tocante ao Sr. Jorge Caetano, dada a impossibilidade de acumulação de duas aposentadorias em cargos inacumuláveis na atividade (art. 11 da EC 20/1998), tem-se que a concessão no âmbito do TCDF, quando o interessado já se encontrava na condição de inativo do Ministério da Fazenda, é irregular. Cumpre, pois, dar notícia ao TCDF a respeito, para adoção das medidas que entender pertinentes.

66. Idêntica providência se aplica com relação aos servidores Horácio Joaquim Gomes Rolo, José Augusto de Oliveira, Ozório Eugenio Bittencourt e Reijane Laercio C. de Oliveira, detentores de cargos efetivos ou beneficiários de aposentadorias no TCDF e, concomitantemente, em outros órgãos do GDF.

67. Por fim, esclareço que há outros processos em curso no Tribunal que também versam sobre acumulações de rendimentos por servidores públicos, como as consultas autuadas nos TCs 001.816/2004-1, 023.986/2006-4 e 023.970/2013-8. Em função disso, e por cuidar este processo de situações bem específicas, envolvendo servidores e ex-servidores desta Corte, deixo de amplificar o conteúdo das determinações saneadoras pertinentes. Isso não impede, todavia, que, uma vez fixado o posicionamento do Tribunal a respeito, as unidades técnicas da Casa, em particular a Sefip, insiram em sua programação de trabalho a realização de fiscalizações com a mesma temática em outros órgãos e entidades da Administração.

68. Ante todo o exposto, VOTO por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 12 de agosto de 2015.

BENJAMIN ZYMLER
Relator



ACÓRDÃO Nº 1994/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 030.632/2007-5.
- 1.1. Apensos: 025.484/2008-8; 027.583/2009-3
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII - Representação
3. Interessado: Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União
4. Órgão: Tribunal de Contas da União.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Pessoal (SEFIP).
8. Advogados constituídos nos autos: Nilton Antonio de Almeida Maia, OAB/RJ 67.460, e outros (int.: Petróleo Brasileiro S/A – Petrobras).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação envolvendo possíveis casos de extrapolação do limite remuneratório referido no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fulcro no art. 237, inciso III e parágrafo único, do Regimento Interno, e diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar à Secretaria-Geral de Administração do Tribunal de Contas da União que:

9.1.1. no prazo de 60 (sessenta) dias, com fulcro no art. 40, § 11, da Constituição Federal, verifique a situação dos inativos desta Corte adiante relacionados junto aos respectivos órgãos/entidades da Administração Pública com os quais mantêm ou mantiveram um segundo vínculo funcional e, na hipótese de subsistência desse segundo vínculo e de eventual extrapolação – considerada a soma das duas rendas (proventos e vencimentos) – do limite fixado no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, promova a oitiva dos interessados a respeito e, não elidida a irregularidade, proceda à glosa do valor excedente no montante bruto dos proventos pagos pelo Tribunal:

INATIVO DO TCU	VÍNCULO ATIVO IDENTIFICADO
Jorge Ribeiro Soares	Ibama – cargo em comissão
Glauco Antônio Bezerra Japiassu	Senado Federal – Médico
José Henrique Cabral Coaracy	Fund. Universidade Federal do Maranhão – Professor
José Roberto Biazon	Ministério da Fazenda – Auditor Fiscal
Luiz Nobre Damasceno	Universidade Federal da Bahia - Professor
Marcia Bassit Lameiro da Costa Mazzoli	Ministério da Saúde - cargo em comissão
Rosângela Segalla Afanasieff	Ministério da Fazenda – Auditor Fiscal
Rubem de Oliveira Lima	Fundação Universidade de Brasília - Professor
Sebastião Euripedes	Ministério da Defesa - cargo em comissão
Arlindo Carvalho Rocha	Universidade Estadual de Santa Catarina - Professor
Celso de Freitas Cavalcanti	Senado Federal - cargo em comissão
Jacques Silva de Sousa	Governo de Tocantins - cargo em comissão
José Rosa Dias	Trib. de Contas dos Municípios do Estado de Goiás - cargo em comissão

Marley Machado Jorge	Justiça Federal 1ª Região (DF) - Analista Judiciário
Ronald Bonelli	Dataprev, cedido à Transpetro
Luiz Roberto Pereira Bacelette	Trib. de Contas do Distrito Federal - Analista de Controle Externo
Aldo Zaban	Trib. de Contas do Distrito Federal - cargo em comissão
Sebastião Baptista Affonso	Trib. de Contas do Distrito Federal - cargo em comissão
José Roberto de Paiva Martins	Trib. de Contas do Distrito Federal - Auditor

9.1.2. em articulação com a Sefip, efetue verificação periódica nas bases de dados disponíveis para identificação de outros casos similares envolvendo servidores inativos desta Corte, adotando, sempre que identificada extrapolação do limite remuneratório, as mesmas medidas acima indicadas;

9.1.3. encaminhe à Fundação Universidade de Brasília, no prazo de 15 (quinze) dias, informações detalhadas acerca do valor dos proventos atualmente pagos pelo TCU aos inativos Ewald Sizenando Pinheiro e Lincoln Magalhães da Rocha, atualizando tal informação sempre que sobrevier alteração no benefício previdenciário;

9.2. determinar à Fundação Universidade de Brasília que, no prazo de 60 (sessenta) dias, com fulcro no art. 40, § 11, da Constituição Federal, verifique a situação dos inativos Ewald Sizenando Pinheiro e Lincoln Magalhães da Rocha, também aposentados junto ao Tribunal de Contas da União, e na hipótese de eventual extrapolação – considerada a soma das duas rendas (proventos do TCU e proventos da FUB) – do limite fixado no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, promova a oitiva dos interessados a respeito e, não elidida a irregularidade, proceda à glosa do valor excedente no montante bruto dos proventos pagos pela entidade;

9.3. determinar ao Ministério da Fazenda que, no prazo de 60 (sessenta) dias, com fulcro no art. 40, § 11, da Constituição Federal, verifique a situação da inativa Maria do Carmo Seabra Melo Fernandes junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, com o qual a interessada mantém ou mantém um segundo vínculo funcional, e, na hipótese de subsistência desse segundo vínculo e de eventual extrapolação – considerada a soma das duas rendas (proventos e vencimentos) – do limite fixado no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, promova a oitiva da ex-servidora a respeito e, não elidida a irregularidade, proceda à glosa do valor excedente no montante bruto dos proventos pagos pelo órgão;

9.4. dar ciência ao Tribunal de Contas do Distrito Federal de que:

9.4.1. o Sr. Jorge Caetano é servidor aposentado do Ministério da Fazenda desde 1º/11/1990, no cargo de Auditor Fiscal da Receita Federal, não lhe sendo lícito, portanto, nos termos dos arts. 37, XVI, da Constituição Federal e 11 da Emenda Constitucional 20/1998, acumular outra aposentadoria estatutária;

9.4.2. os Srs. Horácio Joaquim Gomes Rolo, José Augusto de Oliveira, Ozório Eugenio Bittencourt e Reijane Laercio C. de Oliveira, de acordo com levantamento efetuado por unidade técnica deste Tribunal, seriam detentores de vínculo funcional com o TCDF e, concomitantemente, com outros órgãos do Governo do Distrito Federal, havendo, a propósito, quando considerado o somatório dos rendimentos percebidos das duas fontes, indícios de extrapolação do limite remuneratório estabelecido no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal;

9.5. determinar à Sefip que monitore o cumprimento das medidas indicadas nos subitens 9.1, 9.2 e 9.3;

9.6. dar ciência desta deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, ao representante, ao Senado Federal, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), ao Ministério da Fazenda (MF), à Fundação Universidade de Brasília, ao Governo do Distrito Federal, ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e à Secretaria-Geral de Administração do Tribunal de Contas da União;

9.7. autorizar o oportuno arquivamento dos autos.

10. Ata n° 32/2015 – Plenário.
11. Data da Sessão: 12/8/2015 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1994-32/15-P.
13. Especificação do quorum:
 - 13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.
 - 13.2. Ministro que não participou da votação: Raimundo Carreiro (art. 39, VIII, Regimento Interno)
 - 13.3. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
 - 13.4. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral