

Processo TC nº 000.776/2012-2
CONSULTA

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

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

2. O ilustre consulente apresenta as seguintes indagações:

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

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

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

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

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

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

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

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

II

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

Continuação do TC nº 000.776/2012-2

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

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

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

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

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

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

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

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

Continuação do TC nº 000.776/2012-2

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

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

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

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

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

b) pelo arquivamento do presente processo.”

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

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

III

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

*“30. Buscando, pois, integrar harmoniosamente o **inciso XI do art. 37** às demais disposições constitucionais, considero bastante razoável compreender que o preceito, como em última análise o fizeram o CNJ e o CNMP, **não cuida de acumulação de cargos públicos em nenhuma hipótese**. De fato,*

Continuação do TC nº 000.776/2012-2

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

(...)

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

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

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

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

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

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

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

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

38. Aqui, 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’.

Continuação do TC nº 000.776/2012-2

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

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

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

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

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

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

(...)

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

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

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

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

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

Continuação do TC nº 000.776/2012-2

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).”* (Destaques acrescidos.)

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

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

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

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

(…)

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

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

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

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

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

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

Continuação do TC nº 000.776/2012-2

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

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

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

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

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

Ministério Público, em junho de 2016.

(Assinado eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral