

## VOTO

Nesta oportunidade, examinam-se processos de Consulta acerca da temática teto remuneratório.

2. Consoante visto no Relatório precedente, uma Consulta foi encaminhada pelo ex-Presidente da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, ex-Deputado Federal Elizeu Rezende, em atenção ao expediente de iniciativa do ex-Deputado Federal Gonzaga Mota. A outra foi formulada pelo então Advogado-Geral da União, Sr. Álvaro Augusto Ribeiro Costa.

3. A Consulta subscrita pelo ex-Presidente da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados trata da incidência do teto vencimental sobre os acúmulos remuneratórios percebidos por servidor, bem como sobre as pensões instituídas pelo antigo Instituto de Previdência dos Congressistas – IPC, atualmente pagas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal.

4. A outra Consulta enviada a este Tribunal pelo ex-Advogado-Geral da União versa sobre procedimentos a serem adotados pela Administração Pública nos casos de incidência de abate-teto quando os servidores perceberem rendimentos de diferentes fontes pagadoras, cuja soma exceda o limite do teto constitucional. Esclareço que essa Consulta foi apensada aos presentes autos, por meio de Despacho do Ministro Ubiratan Aguiar exarado nos autos do TC-023.986/2006-4, com fundamento na racionalidade processual, para unificar sob a presidência de um único relator o exame de questões suscitadas por ambos os consulentes, haja vista que as dúvidas trazidas ao conhecimento do Tribunal têm como tema cerne o teto vencimental.

5. Para melhor compreensão, reproduzo as indagações lançadas ao descortino desta Corte pelo ex-parlamentar integrante da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados:

5.1. “caso haja acumulação de vencimentos, ou destes com proventos, permitida pelo art. 37, XVI, da Constituição Federal, poderá ser aplicado o teto remuneratório ainda que isso importe em que o servidor seja obrigado a trabalhar sem que haja qualquer remuneração específica? É compatível com a Constituição Federal o trabalho não remunerado?”

5.2. “como devem proceder os administradores públicos na eventualidade de um servidor público acumular vencimentos ou proventos? O corte deve ser efetuado por que entidade ou órgão? É possível aplicar, a essas situações, a regra do teto remuneratório sem que haja a devida e precisa regulamentação do tema?”

5.3. “as pensões devidas pelo Instituto de Previdência dos Congressistas – IPC, hoje pagas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, estão submetidas às regras do teto remuneratório?”

6. As questões contidas na Consulta formulada pelo então Advogado-Geral da União são as seguintes:

6.1. “como efetuar o abate, tendo em consideração os necessários descontos obrigatórios?”

6.2. “sobre qual fonte de remuneração efetuar o abate, ou, se proporcional, em que proporção, respectivamente?”

6.3. “acaso tenha havido pagamentos além do limite do teto constitucional, qual a medida a ser adotada pela Administração, a partir de que data é devida a reposição e como deve proceder o servidor?”

7. São esses os quesitos constantes das duas Consultas que ora se examinam.

### II

8. Antes de adentrar o mérito das dúvidas suscitadas, cumpre analisar se estão presentes os requisitos de admissibilidade aplicáveis à espécie.

9. Compulsando os autos, verifico que as autoridades estão legitimadas a formular Consultas ao TCU, nos termos do art. 264, incisos III e IV, do Regimento Interno/TCU. Outrossim, o expediente encaminhado trata de questões relativas à aplicação de dispositivos legais concernentes à matéria de competência desta Corte de Contas.

10. As Consultas contêm indicação precisa de seu objeto, com pertinência temática à área de atribuição do órgão representado e versam sobre interpretação de normas, sob o aspecto genérico e abstrato.

11. Observa-se, contudo, que as peças oferecidas não se fazem acompanhar do parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica das autoridades consulentes, como previsto no art. 264, § 1º, do RI/TCU, o qual dispõe: “As consultas devem conter a indicação precisa do seu objeto, ser formuladas articuladamente e instruídas, sempre que possível, com parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente.”

12. Sobre esse ponto específico, considero pertinente dirigir recomendação aos órgãos para que nos futuros pleitos dessa natureza cumpram, sempre que possível, a diretriz insculpida no diploma mencionado no item anterior.

13. Entretanto, tendo em vista que restou demonstrado o atendimento aos demais requisitos de admissibilidade requeridos à espécie processual ora em análise, entendo que cabe conhecer das presentes Consultas.

### III

14. Preliminarmente, considero oportuno, antes de responder as questões, passar em revista às normas inseridas nos dispositivos constitucionais que disciplinam a matéria, com destaque para algumas modificações que sofreram por obra do Constituinte Derivado, mediante emenda 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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

§ 9º O disposto no inciso XI aplica-se às empresas públicas e às sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que receberem recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

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

§ 11. Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

§ 12. Para os fins do disposto no inciso XI do caput deste artigo, fica facultado aos Estados e ao Distrito Federal fixar, em seu âmbito, mediante emenda às respectivas Constituições e Lei Orgânica, como limite único, o subsídio mensal dos Desembargadores do respectivo

Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, não se aplicando o disposto neste parágrafo aos subsídios dos Deputados Estaduais e Distritais e dos Vereadores. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)”

(...)

Ar. 40 (...)

§ 11 - Aplica-se o limite fixado no art. 37, XI, à soma total dos proventos de inatividade, inclusive quando decorrentes da acumulação de cargos ou empregos públicos, bem como de outras atividades sujeitas a contribuição para o regime geral de previdência social, e ao montante resultante da adição de proventos de inatividade com remuneração de cargo acumulável na forma desta Constituição, cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, e de cargo eletivo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)”.

15. Percebe-se que o art. 37, inc. XI, da Carta Política, com a redação conferida pela Emenda Constitucional – EC n. 41/2003, estabeleceu limite máximo para a remuneração e para o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos, percebidos cumulativamente ou não, e incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza; não sendo computadas as parcelas de caráter indenizatório prevista em lei, conforme disciplina o art. 37, § 11, da CF, introduzido pela EC n. 47/2005.

16. São destinatários da regra do teto os titulares de cargos, empregos e funções da administração direta, autárquica e fundacional, os membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, os detentores de mandato eletivo e os demais agentes políticos, valendo também para proventos, pensões ou qualquer outra espécie remuneratória.

17. Da regra do teto vencimental não refogem as empresas públicas e sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que percebem recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal, consoante a dicção do art. 37, § 9º, da CF.

18. Com a reforma do art. 37, inc. XI, da CF, pela EC n. 41/2003, a Constituição passou a contemplar tetos remuneratórios geral e específicos, estes conhecidos como subtetos. O teto geral para todos os Poderes da União e unidades da Federação é o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Já os tetos específicos foram direcionados aos Estados, Distrito Federal e Municípios.

19. No Município, funciona como teto o subsídio do prefeito. Para os Estados e o Distrito Federal o limite varia de acordo com o Poder ao qual o agente encontra-se vinculado. Nessa linha, restaram estabelecidos três subtetos: a) no Poder Executivo, o subsídio mensal do governador; b) no Poder Legislativo, o subsídio dos deputados estaduais ou distritais, conforme o caso; c) no Poder Judiciário, o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça (limitado a 90,25% do subsídio mensal em espécie dos Ministros do STF), aplicado esse subteto aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos.

20. O art. 37, § 12, da CF, introduzido pela EC n. 47/2005, trouxe a faculdade para os Estados e Distrito Federal de adotarem como teto único, mediante Emenda às respectivas Constituições e Lei Orgânica, os subsídios dos Desembargadores do Tribunal de Justiça correspondente. Cumpre anotar que a disposição contida no parágrafo mencionado não se aplica aos subsídios de Deputados Estaduais e Distritais e dos Vereadores.

21. No plano infraconstitucional, foi editada a Lei n. 11.143, de 26/07/2005, que fixou o subsídio mensal dos Ministros do STF no **quantum** de R\$ 21.500,00, a partir de 1º/01/2005, e R\$ 24.500,00, a contar de 1º/01/2006. Este valor sofreu reajuste de 5%, a partir de 1º/9/2009, e de 3,88% a contar de 1º/2/2010, por força da Lei n. 12.041, de 8/10/2009. A Lei n. 12.771/2012 estabeleceu o subsídio mensal em R\$ 28.059,29, a partir de 1º/01/2013, e R\$ 29.462,25, a contar de 1º/01/2014. Atualmente, o subsídio de referência está disciplinado na Lei n. 13.091/2015, no valor de R\$ 33.763,00.

## IV

22. Quanto ao mérito, rememora-se que uma das questões suscitadas pelos consulentes consiste em saber se na hipótese de haver acumulação de vencimentos, ou destes com proventos, permitida pelo art. 37, XVI, da Constituição Federal, poderá ser aplicado o teto remuneratório, ainda que essa medida implique que o servidor seja obrigado a trabalhar sem que haja qualquer remuneração específica. Em complemento a essa pergunta, indaga-se se é compatível com a Constituição Federal o trabalho não remunerado.
23. Noutras palavras, quer-se posicionamento desta Corte acerca da incidência ou não do teto remuneratório no caso de percepção de vencimentos ou proventos decorrentes de cargos públicos acumuláveis por permissivo constitucional.
24. É na própria Constituição da República que estão as balizas para fundamentar a resposta a ser oferecida pelo Tribunal ao consulente.
25. Como visto acima, o art. 37, inc. XI, da CF estabeleceu limite máximo para a remuneração e para o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza. O cerne da questão consiste em descobrir o sentido e o alcance da expressão “percebidos cumulativamente ou não” e consequentemente como aplicá-la.
26. Para tanto, é preciso investigar a interpretação conferida à matéria pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ, pelo Superior Tribunal de Justiça – STJ, por esta Casa de Contas e pelo Supremo Tribunal Federal – STF.
27. Nada obstante, antes de passar em revista ao magistério jurisprudencial precitado, entende-se necessário adotar “advertência epistemológica” de cariz hermenêutico, acerca da distinção entre texto legal (texto da norma) e norma jurídica (norma de interpretação).
28. A referida advertência é necessária porquanto, em época de pós-positivismo, alguns conceitos elementares para se decidir as questões jurídicas foram permeados por mudanças, notadamente o conceito de norma que passa a ser concretizada, deixando a subsunção de ser o único e último mecanismo para aplicar o direito.
29. Nessa concepção, o texto da norma ou texto legal não se confunde com a norma jurídica ou norma de interpretação. Ou seja, o texto legal não é a própria norma jurídica, mas configura o dado de entrada (**input**) mais importante ao lado do caso a ser decidido juridicamente no processo de concretização da norma (ABBOUD, Georges. *Discrecionariiedade administrativa e judicial*. São Paulo: RT, 2014, p. 64).
30. Sendo o texto legal a “entrada”, é necessário haver construção ou concretização para tenha como resultado a norma jurídica. O texto legal é encontrado nas constituições, leis, códigos, enquanto a norma jurídica, nos julgados.
31. Como ensina Friedrich Müller: “a norma jurídica não está no texto da norma codificado, isto é, o produto da legislação. Ela é somente o resultado do trabalho concretizante do juiz e de outros práticos que, pela ordem jurídica, são estabelecidos e habilitados para decidir casos concretos, na justiça: os litígios.” (MÜLLER, Friedrich. *O novo paradigma do direito: introdução à teoria e metódica estruturante*. Tradução de Ana Paula Barbosa-Fohmann et al., 3. ed., São Paulo: RT, 2013, p. 243-244). E arremata o jusfilósofo: “o que se pode ler nos códigos são somente textos da norma. Textos que ainda devem ser transformados em norma. O direito normativo encontra-se nos textos dos julgamentos e não já naquilo que produz o poder legislativo.” (idem, p. 235).
32. Estabelecida a diferença teórica entre texto legal e norma jurídica, colhe-se na jurisprudência dos órgãos mencionados no item 26 acima a norma jurídica (norma de interpretação) oferecida após a etapa de concretização.
33. O CNJ, por meio das Resoluções ns. 13 e 14, ambas de 21/03/2006, dispôs, respectivamente, sobre a aplicação do teto remuneratório constitucional e do subsídio mensal dos membros da magistratura (Res. 13/2006) e sobre a incidência do teto para os servidores do Poder Judiciário e para a magistratura dos Estados que não adotam o subsídio (Res. 14/2006). Tanto em uma

Resolução quanto em outra foram excluídas do teto para os magistrados – entre outras verbas de caráter indenizatório, permanente, eventual ou temporário e abono de permanência em serviço – a remuneração ou provento decorrente do exercício do magistério, nos termos do art. 95, parágrafo único, inciso I, da Constituição Federal.

34. Deixo bem vincado que as Resoluções do CNJ referem-se à acumulação de subsídio de magistrados com a remuneração ou proventos decorrentes do exercício do magistério. Logo, o objeto daquelas regras tem escopo mais restrito do que o tratado nas Consultas ora em análise, as quais indagam sobre a incidência do teto em remunerações ou proventos recebidos por servidores que acumulam cargos constitucionalmente admitidos, nos termos do art. 37, inc. XVI, CF. Nada obstante, servem de baliza a matéria ora examinada, porquanto disciplina a não aplicação do teto remuneratório em hipóteses de acumulações permitidas pela CF (cargo de magistrado e exercício de magistério).

35. A matéria teto remuneratório, em especial a incidência desse limite às remunerações decorrentes de cargos licitamente acumuláveis, tem base firme no magistério jurisprudencial do STJ, conforme sobressaem dos seguintes julgados a seguir ementados:

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

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

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

“RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. TETO REMUNERATÓRIO A PARTIR DA EDIÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 41/03. CUMULAÇÃO DE CARGOS PERMITIDA CONSTITUCIONALMENTE. CARGOS CONSIDERADOS, ISOLADAMENTE, PARA APLICAÇÃO DO TETO REMUNERATÓRIO. NÃO COMPROVAÇÃO DA SITUAÇÃO FÁTICA ALEGADA. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO.

1. A Primeira Seção desta Corte de Justiça sedimentou entendimento de que, ‘tratando-se de cumulação legítima de cargos, a remuneração do servidor público não se submete ao teto constitucional, devendo os cargos, para este fim, ser considerados isoladamente’ (RMS 33.134/DF).

2. Contudo, na hipótese, os recorrentes não lograram demonstrar a efetiva acumulação de cargos, tampouco a redução de vencimentos pela incidência do teto constitucional, o que levou o Tribunal **a quo** a denegar a segurança, por ausência de prova pré-constituída do alegado direito líquido e certo.

3. O mandado de segurança é instrumento processual que demanda prova pré-constituída de todas as afirmações formuladas, não cabendo, nessa via, dilação probatória.

4. Recurso Ordinário a que se nega provimento.” (RMS 40.895/TO, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/09/2014, DJe 26/09/2014)

“RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. QUESTÃO DE ORDEM. MATÉRIA SUBMETIDA AO CRIVO DA PRIMEIRA SEÇÃO DESTE

SUPERIOR TRIBUNAL. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. CUMULAÇÃO DE CARGOS PERMITIDA CONSTITUCIONALMENTE. CARGOS CONSIDERADOS, ISOLADAMENTE, PARA APLICAÇÃO DO TETO REMUNERATÓRIO.

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

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

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

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

(...)

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

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

(...)

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

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

38. Lado outro, quando das situações previstas no art. 37, inciso XVI, da CF decorrer pagamento de proventos cumulados com proventos, ou de vencimentos com proventos, o relator divisou outra exegese (grifos do original):

“37. Sem embargo, como já adiantado, há, sim, comando constitucional expresso que limita o valor do somatório de proventos com quaisquer outros rendimentos provenientes dos

cofres públicos. Tal é o § 11 do art. 40, norma de regência a ser observada quando envolvidas acumulações de proventos com proventos ou de proventos com vencimentos.

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

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

39. Quanto ao magistério jurisprudencial do Pretório Excelso, registre-se que historicamente na ADI n. 3.854, o STF, por maioria, concedeu liminar para conferir interpretação conforme a Constituição ao art. 37, inc. XI, e § 12, da Constituição da República, ao primeiro dispositivo, na redação da EC n. 041/2003, e ao segundo, introduzido pela EC n. 047/2005, com vistas a excluir a submissão dos membros da magistratura estadual ao subteto de remuneração, bem como para suspender a eficácia do art. 2º da Resolução n. 13/2006 e do art. 1º, parágrafo único, da Resolução n. 14/2006, ambas do Conselho Nacional de Justiça (Relator Min. Cezar Peluso, julgamento em 28/02/2007, DJ de 29/06/2007).

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

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

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

43. O RE 602.043 versava sobre a aplicabilidade do teto remuneratório previsto no inciso XI do artigo 37, da CF, com redação dada pela EC 41/2003, à **soma das remunerações** provenientes da cumulação de dois cargos públicos privativos de médico. O caso teve origem em mandado de segurança impetrado por servidor público estadual que atuava como médico na Secretaria de Saúde e na Secretaria de Justiça e Segurança Pública. Ao julgar a ação, o Tribunal de Justiça do Mato Grosso – TJ/MT assentou a ilegitimidade do ato do Secretário de Administração do Estado que restringiu a remuneração acumulada dos dois cargos ao teto do subsídio do governador.

44. O outro julgado, RE 612.975, referiu-se à incidência do teto remuneratório sobre parcelas de **proventos percebidas cumulativamente com remuneração**. Na origem, um tenente-coronel da

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

45. Apesar de não estar disponível para o público em geral, o Gabinete do Ministro Marco Aurélio cedeu, gentil e prontamente, cópia do voto de Sua Excelência à minha assessoria, cujos trechos mais relevantes passo a transcrever (RE 612.975):

“A solução da controvérsia pressupõe interpretação capaz de compatibilizar os dispositivos constitucionais em jogo, no que aludem ao acúmulo de cargos públicos e das respectivas remunerações, incluídos os vencimentos e proventos decorrentes da aposentadoria, levando em conta os preceitos atinentes ao direito adquirido (artigo 5º, inciso XXXVI) e da irredutibilidade de vencimentos (artigo 37, inciso XV), pois instrumentalizam o princípio da segurança jurídica, elemento estruturante do Estado Democrático do Direito.

(...)

A regra do teto constitucional expressa duplo objetivo. De um lado, há nítido intuito ético, de modo a impedir a consolidação de ‘supersalários’, incompatíveis com o princípio republicano, indissociável do regime remuneratório dos cargos públicos, no que veda a apropriação ilimitada e individualizada de recursos escassos.

De outro, é evidente a finalidade protetiva do Erário, visando estancar o derramamento indevido de verbas públicas. O teto constitucional, quando observado e aliado aos limites globais com despesas de pessoal – artigos 18 a 23 da Lei Complementar nº 101/2000 –, assume a relevante função de obstar gastos inconciliáveis com a prudência no emprego dos recursos da coletividade.

A percepção somada de remunerações relativas a cargos acumuláveis, ainda que acima, no cômputo global, do patamar máximo, não interfere nos objetivos que inspiram o texto constitucional.

Quanto à moralidade, as situações alcançadas pelo artigo 37, inciso XI, da Carta Federal são aquelas nas quais o servidor obtém ganhos desproporcionais, observadas as atribuições dos cargos públicos ocupados. Admitida a incidência do limitador em cada uma das matrículas, descabe declarar prejuízo à dimensão ética da norma, porquanto mantida a compatibilidade exigida entre trabalho e remuneração.

Relativamente à economicidade, a óptica veiculada no extraordinário dá ensejo a distorções.

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

(...)

Em segundo lugar, por ensejar enriquecimento sem causa do Poder Público. A incidência do limitador, tendo em vista o somatório dos ganhos, sendo acumuláveis os cargos, viabiliza retribuição pecuniária inferior ao que se tem como razoável, presentes as atribuições específicas dos vínculos isoladamente considerados e respectivas remunerações.

Em terceiro lugar, ante a potencial criação de situações contrárias ao princípio da isonomia. Não se deve extrair do texto constitucional conclusão a possibilitar tratamento desigual entre servidores públicos que exerçam idênticas funções. O preceito concernente à acumulação preconiza que ela é remunerada, não admitindo a gratuidade, ainda que parcial, dos serviços prestados, observado o artigo 1º da Lei Maior, no que evidencia, como fundamento da República, a proteção dos valores sociais do trabalho.

(...)

O próprio ordenamento constitucional permite que os Ministros acumulem as respectivas funções com aquelas inerentes ao Tribunal Superior Eleitoral – artigo 119 da Carta de 1988 –, sendo ‘ilógico supor que imponha o exercício simultâneo, sem a correspondente contrapartida remuneratória’ (Rafael Carvalho Resende de Oliveira, Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Editora Método, 3ª edição, 2015, p. 685).

Os artigos 95, parágrafo único, inciso I, e 128, § 5º, inciso II, alínea ‘d’, da Lei das leis veiculam regras quanto ao exercício do magistério por Juízes e Promotores de Justiça, de maneira que não se pode cogitar, presente o critério sistemático de interpretação, de trabalho não remunerado ou por valores inferiores aos auferidos por servidores que desempenham, sem acumulação, o mesmo ofício. Idêntica orientação há se de ser observada no tocante às demais circunstâncias constitucionais de acumulação de cargos, empregos e funções públicas, alusivas a vencimento, subsídio, remuneração oriunda do exercício de cargos em comissão, proventos e pensões, ainda que os vínculos digam respeito a diferentes entes federativos.

(...)

O teto remuneratório não pode atingir, a partir de critérios introduzidos por emendas constitucionais, situações consolidadas, observadas as regras preexistentes, porque vedado o confisco de direitos regularmente incorporados ao patrimônio do servidor público ativo ou inativo – artigos 5º, inciso XXXVI, e 37, inciso XV, da Carta da República.

A óptica deve ser adotada quanto às Emendas Constitucionais nº 19/1998 e 41/2003, no que incluíram a expressão ‘percebidos cumulativamente ou não’ ao inciso XI do artigo 37 da Lei Fundamental.

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

As aludidas previsões limitadoras, a serem levadas às últimas consequências, além de distantes da razoável noção de teto, no que conduz, presente acumulação autorizada pela Carta Federal, ao cotejo individualizado, fonte a fonte, conflitam com a rigidez constitucional decorrente do artigo 60, § 4º, inciso IV, nela contido. Simplesmente o Estado não pode dar com uma das mãos e tirar com a outra. Não é possível que assente admissível o exercício simultâneo e, na contramão deste, afaste a contrapartida que lhe é natural, quer no todo – quando, então, ter-se-ia prestação de serviço gratuito –, quer em parte, mitigando-se o que devido.

(...)

A cláusula contida no inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal – ‘percebidos cumulativamente ou não’ – diz respeito a junções remuneratórias fora das autorizadas no inciso que se segue, ou seja, o XVI, a viabilizar a simultaneidade do exercício de dois cargos de professor, a de um cargo de professor com outro técnico ou científico e a de dois cargos privativos de profissionais da saúde.

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

46. A maioria dos ministros seguiu o voto do relator pelo desprovimento dos recursos (votou vencido apenas o ministro Edson Fachin). Para a Corte Maior, o teto constitucional deve ser

considerado em relação a cada uma das remunerações/proventos isoladamente, e não quanto à soma das fontes pagadoras.

47. Os outros ministros que concordaram com o relator consideraram que decidir de forma diversa representaria violação à irredutibilidade de vencimentos, desrespeito ao princípio da estabilidade, desvalorização do valor do trabalho e ofensa ao princípio da igualdade. Registro os votos e os debates que veicularam as razões jurídicas de decidir dos demais ministros que acompanharam o relator ainda não estão disponibilizados para consulta. Logo, a síntese do pronunciamento dessas autoridades teve como fontes o serviço de notícias oferecido no sítio do STF (disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=341877>>) e a audiência, por parte da minha assessoria, das sessões de julgamento relativas aos Recursos Extraordinários de referência.

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

49. Nessa linha de intelecção, colhe-se dos julgados a norma jurídica (norma de interpretação) de que o teto remuneratório constitucional deve ser aplicado de forma isolada para cada cargo público licitamente acumulado.

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

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

52. Aliás, é desde a Roma antiga que não se admitia decisão do juiz com base apenas em uma parte da lei, pois deveria o **judex** examinar a norma em conjunto: **incivile est, nisi tota lege perspecta, una aliqua particula ejus proposita, iudicare vel respondere**, ou seja, é contra o Direito julgar ou emitir parecer, tendo diante dos olhos, ao invés da lei em conjunto, só uma parte dela. (Celso, Digesto, Liv. 1, Tít. 3º, fragmento 24.)

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

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

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

56. O primeiro, unidade da Constituição, contempla a regra de interpretação em que as normas constitucionais devem ser vistas não como normas isoladas, mas como preceitos integrados no sistema unitário de regras e princípios, que é instituído na e pela própria Constituição. “Em consequência, a Constituição só pode ser compreendida e interpretada corretamente se nós a entendermos como unidade, do que resulta, por outro lado, que em nenhuma hipótese devemos separar uma norma do conjunto em que ela se integra, até porque – relembre-se o círculo hermenêutico – o sentido da parte e o sentido do todo são interdependentes.” (MENDES, Gilmar Ferreira, COELHO Inocêncio Mártires e BRANCO Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. São Paulo: Saraiva, 2ª ed., 2008, p. 114).

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

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

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

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

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

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

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

64. Para evitar inteleções desarmônicas como essas, o exegeta deve contornar a aparente antinomia entre o art. 37, inc. XI (teto), e art. 39, § 3º, todos da CF, considerando-os como preceitos integrados no sistema unitário de regras e princípios, e não como disposições isoladas. É assim que o STF tem resolvido questões dessa natureza para sufragar a tese de que, a exemplo do adicional de

serviço extraordinário, apesar de estar **per si** sujeito ao teto do serviço público, seu valor não deve ser adicionado à remuneração do mês em que se der o pagamento para fins de incidência de abate-teto. O mesmo ocorre com a gratificação natalina, adicional de férias e adicional noturno, décimo terceiro salário (v., entre outros, RE 268.556-ES, RE 449.598-RJ, RMS 21.931).

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

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

“Art. 37(...)

(...)

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

a) a de dois cargos de professor;

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

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

(...)

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

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

68. Essa linha de inteligência tem guarida na doutrina, **verbis**:

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

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

Em síntese, nos casos de acumulação autorizados expressamente pela Constituição, a interpretação sistemática dos dispositivos impõe a aplicação do artigo 37, XI (teto remuneratório), tendo como base de incidência a retribuição percebida por cada um dos cargos, empregos ou funções, e não a soma das retribuições. Esse é o entendimento, por exemplo, do Conselho Nacional de Justiça.” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MOTTA, Fabrício; FERRAZ, Luciano de Araújo. Servidores públicos na constituição de 1988, 2. ed., São Paulo: Atlas, 2014, p. 99.)

(...)

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

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

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

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

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

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

71. Creio que essa exegese faz deferência ao princípio da razoabilidade ou proporcionalidade, que, segundo a doutrina, é utilizado para aferir a legitimidade das restrições de direito – muito embora possa aplicar-se, também, para dizer do equilíbrio na concessão de poderes, privilégios ou benefícios – e que, em essência, “consubstancia uma pauta de natureza axiológica que emana diretamente das ideias de justiça, equidade, bom senso, prudência, moderação, justa medida, proibição de excesso, direito justo e valores afins; precede e condiciona a positivação jurídica, inclusive a de nível constitucional; e, ainda, enquanto princípio geral do direito, serve de regra de interpretação para todo o ordenamento

jurídico.” (MENDES, Gilmar Ferreira, COELHO Inocêncio Mártires e BRANCO Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. São Paulo: Saraiva, 2ª ed., 2008, p. 120-121).

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

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

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

#### V

75. A segunda indagação lançada ao exame deste Tribunal consiste em saber “como devem proceder os administradores públicos na eventualidade de um servidor público acumular vencimentos ou proventos? O corte deve ser efetuado por que entidade ou órgão? É possível aplicar, a essas situações, a regra do teto remuneratório sem que haja a devida e precisa regulamentação do tema?”

76. Observa-se que a pergunta refere-se à operacionalização do abate-teto em situações decorrentes de acumulações permitidas pela Carta-Cidadã, na hipótese de ocorrer mais de uma fonte pagadora.

77. Vale lembrar que esta Corte já se debruçou sobre a operacionalização do abate-teto quando em situações de acumulação lícita de cargos públicos, consoante passo a expor.

78. Por meio do Acórdão n. 2.274/2009 – Plenário, o Tribunal entendeu que, no caso de a acumulação de cargos, funções e empregos públicos ocorrer em diferentes esferas de governo, poderes ou fontes remuneratórias, o art. 37, inc. XI, da CF/1988, 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 n. 10.887/2004.

79. Para melhor compreensão transcrevo a parte dispositiva do Acórdão n. 2.274/2009 – Plenário (Rel. Min. Augusto Nardes):

“9.1. não conhecer dos embargos de declaração opostos pelo Diretor-Geral da Câmara dos Deputados por não por preencher os requisitos de admissibilidade;

9.2. em caráter excepcional, conhecer dos embargos de declaração opostos pela Comissão de Turismo e Desportos da Câmara dos Deputados Câmara, com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei nº 8.443/1992, para, no mérito, acolhê-los parcialmente;

9.3. alterar o item 9.2 do Acórdão nº 1.199/2009-TCU-Plenário que passará a ter a seguinte redação:

‘9.2. responder ao consulente que:

9.2.1. o magistrado inativo, eleito membro do Congresso Nacional, poderá receber os proventos de aposentadoria, cumulativamente com os subsídios do cargo eletivo, desde que respeitado o limite fixado para os subsídios dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, em espécie, na forma do inciso XI e § 10, do art. 37, da Constituição Federal;

9.2.2. para efeito do subitem 9.2.1, 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 abatimento 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.;"

80. Na mesma linha da deliberação precedente, por meio de decisão havida em processo de Representação formulada pelo Ministério Público junto ao TCU acerca de possíveis irregularidades referentes à extrapolação do teto constitucional por autoridades e servidores desta Corte, este Tribunal reconheceu a necessidade de normatização infraconstitucional, enviando determinações e recomendações a diversos órgãos e autoridades, nos seguintes termos (Acórdão n. 564/2010 – Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes):

“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;”

81. Naquela assentada, o Ministro Augusto Nardes (Relator) registrou em seu Voto que a criação do cadastro integrado de dados, a que se refere o art. 3º da Lei n. 10.887/2004, legalmente regulamentado, seria o primeiro passo para coibir abusos e/ou excessos remuneratórios de situações não previstas ou não autorizadas pela Constituição Federal, nas três esferas de governo, especialmente quando se tratar de acumulações provenientes de fontes pagadoras distintas.

82. Além das limitações impostas pela falta do cadastro integrado, o Relator do Acórdão n. 564/2010 – Plenário anotou ainda que existem outras que estão a exigir a edição de lei(s) para disciplinar a operacionalização do teto remuneratório, pois perpassam a mera necessidade do cadastro integrado de dados a ser instituído pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, razão pela qual entendeu necessária a regulamentação da matéria pelo Congresso Nacional, com a colaboração da Casa Civil da Presidência da República, e esta com a dos órgãos de cúpula dos demais poderes e

esferas de governo, o que o levou a propor ao Plenário desta Corte as determinações e recomendações supracitadas.

83. Realmente, se considerarmos a possibilidade de somar a remuneração/proventos dos cargos acumuláveis para incidência do teto, em exegese dissonante daquela que ora defendo, as questões relativas à aplicação do abate-teto, quando estão em perspectiva duas fontes pagadoras, apresentarão dificuldades das mais diversas, como: a de saber qual ente, órgão ou entidade será o responsável pelo corte de excessos que ultrapassem o teto, qual a proporção e em que (ou quais) fonte pagadora irá incidir a redução, além do quesito tributação.

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

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

## VI

86. A terceira indagação tem o seguinte teor: “as pensões devidas pelo Instituto de Previdência dos Congressistas – IPC, hoje pagas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, estão submetidas às regras do teto remuneratório?”

87. A resposta dessa questão passa, necessariamente, por identificar a taxonomia do Instituto de Previdência dos Congressistas – IPC.

88. O extinto IPC, criado pela Lei n. 4.284/1963, era entidade fechada de previdência privada, conforme entendimento desta Corte de Contas, sufragado por meio da Decisão n. 867/1997 – Plenário, prolatada nos autos de Consulta da Secretaria de Controle Interno do Senado Federal acerca do tema. Naquela oportunidade, este Plenário esclareceu à autoridade consulente que o IPC tinha natureza jurídica de entidade fechada de previdência privada.

89. Com a extinção do IPC pela Lei n. 9.506/1997, de 30/09/1997, a União, por intermédio da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, foi designada sucessora do Instituto, o assumindo nos termos do art. 1º da referida lei, “mediante recursos orçamentários próprios, a concessão e manutenção dos benefícios, na forma estabelecida nesta Lei, preservados os direitos adquiridos em relação às pensões concedidas, atualizadas com base na legislação vigente à data da publicação desta Lei, bem como às pensões a conceder, no regime das Leis n. 4.284, de 20 de novembro de 1963, n. 4.937, de 18 de março de 1966, e n. 7.087, de 29 de dezembro de 1982”.

90. Conforme o § 1º do art. 1º da Lei n. 9.506/1997, a liquidação do IPC ocorreria em 1º/02/1999, quando, então, seriam transferidos ao Tesouro Nacional os saldos bancários ao final subsistentes e à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal o acervo patrimonial.

91. Em reforço, transcrevo trecho do Voto condutor da Decisão n. 284/2002 – 2ª Câmara (Rel. Min. Ubiratan Aguiar):

“6.Trata-se de esclarecer, então, se está configurada a situação de acumulação de proventos, vedada pela Constituição Federal, como se vê dos dispositivos anteriormente transcritos, uma vez que o art. 40, § 6º, da Carta Magna veda ‘a percepção de mais de uma aposentadoria à conta do regime de previdência previsto neste artigo’, ressaltando, apenas, as acumulações expressamente permitidas. Ou seja, cabe discutir se a aposentadoria concedida ao ex-parlamentar Clovis Pestana, pelo hoje extinto IPC, corre à conta do regime de previdência referido no art. 40 da CF ou não.

(...)

12. Verifica-se, pois, que a Lei preservou os direitos adquiridos em relação aos benefícios concedidos, bem como a conceder, nos termos da legislação aplicável. Vedou, por outro lado, conforme art. 11, ‘a partir da liquidação do IPC, a acumulação da aposentadoria pelo Plano previsto nesta Lei com a do regime de previdência social do servidor público, civil ou militar’. Assim, àqueles segurados que preenchessem as condições definidas na Lei de extinção do IPC ficou assegurado o direito à aposentadoria, conforme art. 1º, **caput** e § 6º, da Lei nº 9.506/97, aliás, seguindo a jurisprudência, pois a aposentadoria rege-se pela lei vigente à data da sua concessão. Portanto, tais benefícios correram à conta do IPC, entidade fechada de previdência privada, e não à conta do Tesouro Nacional, requisito essencial à vedação da acumulação questionada pelo Representante do Ministério Público.

(...)

15. A assunção pelo Tesouro Nacional do ônus do pagamento dos benefícios concedidos pelo IPC, em razão de sua extinção, não modifica a origem de tais benefícios: plano instituído por entidade fechada de previdência privada. Logo, sobre eles não incide a vedação constitucional. O benefício oriundo do exercício do cargo de Ministro deste Tribunal enquadra-se no regime geral de previdência referido no art. 40 da Carta Magna e o de ex-parlamentar, concedido nos termos da legislação então vigente (Lei nº 4.937/66) antes da edição da Lei nº 9.506/97, e por esta última assegurado.”

92. O Tribunal já sedimentou a tese de que a origem dos benefícios provenientes do IPC não se modifica pela assunção daquele Instituto pelo Tesouro Nacional. Assim, por serem advindos de entidade fechada de previdência privada não são considerados públicos, razão pela qual não estão sujeitos à incidência de teto vencimental, conforme excertos de julgados colhido da ferramenta de pesquisa “jurisprudência selecionada” desta Casa de Contas (disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/pesquisa/jurisprudencia-selecionada>>):

Acórdão 7.782/2014 – Segunda Câmara (de minha relatoria)

“O Instituto de Previdência dos Congressistas (IPC) tem natureza de entidade fechada de previdência privada, razão por que sobre os benefícios dele oriundos não incidem nem o teto remuneratório nem a restrição à percepção cumulativa de proventos e pensões.

Acórdão 3.632/2013 – Plenário (Rel. Min. Raimundo Carreiro)

“Os benefícios oriundos do extinto IPC estão excluídos da incidência do teto (art. 37, inciso XI, da CF/1988), tanto em razão do contido nas Resoluções 13 e 14/2006 do CNJ, quanto em função da ausência do sistema integrado previsto no art. 3º da Lei 10.887/2004.”

93. Entretanto, com a promulgação da Lei n. 9.506/1997, de 30/10/1997, que criou o Plano de Seguridade Social dos Congressistas, adveio a proibição de acumular a aposentadoria a partir da extinção do IPC com a do regime de previdência social do servidor público, civil ou militar (art. 11). Essa vedação também foi confirmada pelo art. 40, § 6º, da Carta Política, com a redação dada pela EC n. 20/1998.

94. Nesse caso, ou seja, após a edição Lei n. 9.506/1997, de 30/10/1997, não há falar em recursos privados ou entidade fechada de previdência privada, pois se trata de recursos públicos que estão sujeitos à disciplina da Lei n. 9.506/1997 e da Constituição Federal, art. 40, § 6º, portanto incidentes, na espécie, as regras referentes a critérios e normas de acumulação de cargos e teto constitucional.

95. Desse entendimento não destoa o CNJ, porquanto as Resoluções ns. 13 e 14, ambas de 21/03/2006 – embora aplicáveis ao Poder Judiciário –, dispuseram, respectivamente, em seus artigos 8º e 4º que ficam excluídas da incidência do teto remuneratório constitucional os “benefícios percebidos de planos de previdência instituídos por entidades fechadas, ainda que extintas.”

96. Em resposta à Consulta formulada pelo Exmo. Ministro Rider Nogueira de Brito do Tribunal Superior do Trabalho, o CNJ confirmou essa inteligência, **verbis**:

“Consulta. Resoluções CNJ 13 e 14/06. Possibilidade de acumulação de subsídios/proventos de magistrados ativos/inativos com proventos intitulados pensão parlamentar, desde que, esses últimos obtidos até a edição da Lei 9.506, de 30.10.1997, ou seja, até o momento de extinção do IPC – Instituto de Previdência dos Congressistas, ou seus congêneres estaduais. Hipótese excepcional de inaplicabilidade do teto remuneratório constitucional. Impossibilidade de acumulação de proventos de aposentadoria de magistrados com proventos intitulados pensão parlamentar originários do exercício de cargo de congressistas ou Deputado Estadual à conta do regime de previdência previsto no art. 40, por expressa vedação de seu § 6º. Obrigatoriedade de respeito ao teto remuneratório constitucional (CF, art. 37, inciso XI) no caso de cumulação entre subsídios/remuneração com proventos concernentes à aposentadoria concedida pelo INSS. Consulta conhecida e respondida. (CNJ – PP 851 – Rel. Cons. Alexandre de Moraes – 26ª Sessão – j. 26.09.2006 – DJU 16.10.2006).”

97. Observa-se que o CNJ reconheceu hipótese excepcional de inaplicabilidade do teto remuneratório constitucional, embora restrito a magistrados que acumulavam subsídios/proventos da judicatura com pensões decorrentes do IPC. Nada obstante, incide na hipótese o brocardo latino segundo o qual **ubi eadem est ratio, eadem est jus dispositio** (onde existe a mesma razão deve reger a mesma disposição legal).

98. Diante desse contexto, creio que deve ser respondido ao consulente que os benefícios advindos do Instituto de Previdência dos Congressistas – IPC, atualmente custeados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, não estão submetidos às regras do teto vencimental. Porém, incidem as regras referentes a critérios e normas de acumulação de cargos e teto constitucional nos benefícios que tenham sido constituídos após a edição Lei n. 9.506/1997, de 30/10/1997, sob a égide do Plano de Seguridade Social dos Congressistas.

## VII

99. As demais indagações trazidas ao descortino desta Corte são as seguintes: a) “como efetuar o abate, tendo em consideração os necessários descontos obrigatórios?” b) “sobre qual fonte de remuneração efetuar o abate, ou, se proporcional, em que proporção, respectivamente?” c) “acaso tenha havido pagamentos além do limite do teto constitucional, qual a medida a ser adotada pela Administração, a partir de que data é devida a reposição e como deve proceder o servidor?”

100. Sobre a questão relativa a descontos obrigatórios, esta Corte já se posicionou entendendo que esses descontos, a exemplos de imposto de renda, contribuição social etc, efetuados na remuneração dos servidores públicos que percebem valores superiores ao teto, devem ser realizados após a exclusão da parcela excedente.

101. Cito como precedente o Acórdão n. 7.882/2011 – Primeira Câmara, mediante o qual foi veiculada recomendação ao Superior Tribunal Militar e ao Ministério da Fazenda para que adotassem medidas no sentido de que “proceda os descontos obrigatórios (imposto de renda, contribuição previdenciária e outros) após a exclusão da parcela superior do teto remuneratório constitucional.”

102. Nessa mesma linha de raciocínio, entendo adequado responder ao consulente que quando as remunerações/proventos estiverem acima do teto vencimental deve ser, preliminarmente, excluída a parcela excedente ao teto, para após efetuar os descontos obrigatórios (imposto de renda, contribuição social etc) na remuneração dos servidores públicos.

## VIII

103. A respeito da fonte de remuneração para efetuar o abate-teto e em que proporção, ante a similitude com outra questão já examinada nesta Consulta, remeto às considerações mencionadas alhures e rememoro a resposta de que a 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, deve ser realizada pelos órgãos e entidades as quais o servidor estiver subordinado, sempre considerando os vencimentos/proventos à guisa isolada, e não somados, para fins de abate-teto, até que sobrevenha a implementação do sistema integrado de dados instituído

pelo art. 3º da Lei n. 10.887/2004, além de normatização infraconstitucional suplementar, nos termos dos Acórdãos ns. 2.274/2009 e 564/2010, ambos do Plenário.

### IX

104. A última questão trazida ao conhecimento do Tribunal indaga se “acaso tenha havido pagamentos além do limite do teto constitucional, qual a medida a ser adotada pela Administração, a partir de que data é devida a reposição e como deve proceder o servidor?”

105. Lembro que com a promulgação da Constituição de 1988 houve a tentativa de se estabelecer um teto para a remuneração dos servidores públicos, nos termos do art. 37, inc. XI. Na redação original desse dispositivo, foram especificados tetos diferenciados para os três níveis federativos e para os três Poderes, exceto o âmbito municipal no qual o teto era representado pela remuneração do Prefeito.

106. A Emenda Constitucional n. 19/1998 alterou o art. 37, inc. XI, no ponto em que determinou que o subsídio dos Ministros do STF representaria o teto constitucional. Todavia, a norma não foi cumprida ante a dificuldade decorrente do art. 48, inc. XV, CF, com a redação dada pela EC n. 19/1988, que exigia lei de iniciativa conjunta dos Presidentes da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal.

107. Com a EC n. 41/2003, o Congresso Nacional voltou a ter competência para fixar os subsídios dos Ministros do STF, com a sanção do Presidente da República, e foi novamente alterada a redação do art. 37, inc. XI, passando a contar com a redação atual, em que se verifica a existência de tetos remuneratórios geral e específicos. O teto geral para todos os Poderes da União e unidades da Federação é o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Já os tetos específicos foram direcionados aos Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme já mencionado alhures.

108. Para garantir a imediata aplicação do teto, o art. 8º da EC n. 41/2003 definiu os montantes a serem considerados como limite até que fossem fixados em lei os subsídios dos Ministros do STF, o que ocorreu com a edição da Lei n. 11.143, de 26/07/2005, ao estabelecer o subsídio mensal dos Ministros do Pretório Excelso no **quantum** de R\$ 21.500,00, a partir de 1º/01/2005, e R\$ 24.500,00, a contar de 1º/01/2006. Rememora-se que este valor sofreu reajuste de 5%, a partir de 1º/9/2009, e de 3,88% a contar de 1º/2/2010, por força da Lei n. 12.041, de 8/10/2009. A Lei n. 12.771/2012 estabeleceu o subsídio mensal em R\$ 28.059,29, a partir de 1º/01/2013, e R\$ 29.462,25, a contar de 1º/01/2014. Atualmente, o subsídio de referência está disciplinado na Lei n. 13.091/2015, no valor de R\$ 33.763,00.

109. Caso fosse lançar mão de interpretação literal, hermética e pouco arejada de demais princípios que orientam o ordenamento jurídico, poder-se-ia cogitar de adotar a data de 26/07/2005, em que foi promulgada a Lei n. 11.143, como marco inicial para eventuais reposições ao erário decorrentes de pagamentos acima do teto remuneratório.

110. Entretanto, a interpretação literal, baseada em mero silogismo, não tem sido o norte a guiar o exame da matéria em foco. Foram muitas as modificações por que passaram as regras de regência do teto vencimental. E as dúvidas na aplicação dos dispositivos também não foram escassas.

111. Diante desse quadro fático e jurídico, entendo como razoável estabelecer o termo referencial para balizar o ressarcimento de verbas indevidamente percebidas, nos casos de acumulações lícitas de remunerações e proventos, vedada a aplicação retroativa do entendimento ora firmado, pelos servidores que estavam em desacordo com o teto a data de 04/05/2017 que corresponde à publicação da Ata de Julgamento dos REs 602.043 e 612.975, pelo STF (Ata n. 14, de 27/04/2017. DJE n. 93, de 04/05/2017), quando a matéria foi definitivamente assentada por aquela Corte Maior, com repercussão geral reconhecida e julgada, devendo ser assegurada aos interessados a instauração de prévio processo administrativo em que seja conferido direito ao contraditório e à ampla defesa.

112. Creio que a data **supra** preserva as verbas percebidas presumidamente de boa-fé e ainda faz deferência ao princípio da segurança jurídica, ante as incertezas que gravitavam em torno do tema.

113. Ressalto que esse encaminhamento não afasta outros marcos temporais definidos em processos específicos do TCU, com vistas a ressarcimento de verbas recebidas acima do teto vencimental. Há processos nesta Casa de Contas que trataram do tema, mas que tocaram situações concretas, mergulhadas em particularidades e em balizas bem definidas, cujos comandos veiculados nos correspondentes Acórdãos estão em pleno vigor e devem ser observados.

114. Pelo exposto, entendo que a resposta ao quesito em exame consiste em informar ao consulente que os pagamentos decorrentes de excessos remuneratórios percebidos além do teto devem ter como marco inicial para reposições ao erário a data de publicação da Ata de Julgamento, pelo STF, dos REs 602.043 e 612.975, quando a matéria foi definitivamente assentada por aquela Corte Maior, com repercussão geral reconhecida e julgada, devendo ser assegurado aos interessados a instauração de prévio processo administrativo em que seja conferido direito ao contraditório e à ampla defesa, sem que sejam afastados outros marcos temporais definidos em processos específicos do TCU, com vistas a ressarcimento de verbas recebidas acima do teto vencimental.

115. Por fim, remeto cópia do Acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentarem, à 89ª Promotoria de Justiça, do Ministério Público do Estado de Goiás, em atenção à solicitação de informações constante do processo 007.629/2015-0, apensado a estes autos.

Com essas considerações, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

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

MARCOS BEMQUERER COSTA  
Relator