

## VOTO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Constituição Federal**

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

*(...)*

*XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)*

*(...)*

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

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

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

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

*(...)*

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

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

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

### Constituição Federal

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

(...)

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

(...)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(...)” (grifou-se).

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

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

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

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

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

Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão:

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

II - os enunciados de súmula vinculante;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(...)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **Acórdão nº 564/2010-Plenário**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*(...)*

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

*(...)*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Constituição Federal**

*“Art. 40. (...)*

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

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

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

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

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

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

## II

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

BENJAMIN ZYMLER  
Relator