

TC 000.776/2012-2

Natureza: Consulta

Unidade Jurisdicionada: Câmara dos
Deputados

INTRODUÇÃO

1. Cuida o presente processo de consulta formulada pelo Exmo. Sr. Presidente da Câmara dos Deputados a respeito de “dúvidas suscitadas na correta aplicação do artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal, que trata do teto remuneratório” (peça 1).

2. Segundo a autoridade consulente, apesar das deliberações deste Tribunal, “ainda pairam dúvidas, fruto da alta complexidade e diversidade da matéria, quanto aos critérios e parâmetros de aplicação do referido dispositivo constitucional, especificamente nos casos de recebimento de mais de um rendimento proveniente da **mesma esfera e poder, mas de órgãos diferentes**; e, ainda, sobre as **medidas preliminares** que foram determinadas pelo TCU, nos casos de recebimento por esfera de governo, poder e fontes distintos, enquanto não regulamentada a matéria – Acórdão n. 564/2010-Plenário” (grifado no original).

3. Por tais razões, apresenta os seguintes questionamentos (grifos no original):

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?

HISTÓRICO

4. A instrução de peça 2 destacou que o subitem 9.6.4 do Acórdão n. 564/2010-TCU-Plenário determinou a esta Secretaria de Fiscalização de Pessoal a realização de estudo sobre os critérios e parâmetros que pudessem ser adotados por este Tribunal nos casos de extrapolação do teto remuneratório constitucional, efetivamente promovido nos autos do TC 030.632/2007-5 (representação do Ministério Público junto ao TCU acerca da superação do aludido teto por alguns servidores públicos federais) e que ofereceria resposta satisfatória às dúvidas da autoridade consulente, razão pela qual propôs, como medida de racionalidade administrativa, o apensamento do presente processo à representação mencionada, ainda pendente de julgamento.

5. A Secretária em substituição, porém, considerou à peça 3 que o deslinde das questões ali suscitadas poderia demandar longo tempo e atrasar a decisão nestes autos, a qual, por ter caráter normativo, poderia nortear a deliberação na citada representação, uma vez que não haveria interdependência entre ambos os processos. Desse modo, discordou da proposta de apensamento e sugeriu que a resposta ao consulente fosse dada “nos exatos termos oferecidos na conclusão do estudo” em comentário.

6. O Relator, por seu turno, considerou à peça 4 que “os quesitos da consulta apresentam conexão com pontos tratados no Acórdão n. 564/2010-TCU-Plenário, proferido no TC 030.632/2007-5”, e entendeu que ambos os processos deveriam ter o mesmo Relator, o qual determinou à peça 5 que a Sefip prestasse nestes autos “informações acerca dos resultados decorrentes das medidas prescritas pelo Tribunal nos subitens 9.2, 9.3 e 9.4 do Acórdão 564/2010”, de forma similar ao já determinado na aludida representação, “haja vista a notícia obtida informalmente pela unidade técnica de que ‘o assunto ainda se encontra em discussão no órgão [Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão]’.”

7. À peça 6, foi anexada cópia da resposta oferecida pelo MPOG à Sefip nos autos do TC 030.632/2007-5, com as seguintes informações:

a) em 16/12/2011, o MPOG e o Ministério da Previdência Social celebraram Acordo de Cooperação Técnica (Processo 04500.015689/2011-58, DOU de 9/1/2012) cujo objeto “é o aprimoramento dos Sistemas dos Regimes Próprios de Previdência Social – SRPPS (Sistema Previdenciário de Gestão de Regimes Públicos de Previdência Social-SIPREV/Gestão, Cadastro Nacional de Informações Sociais de Regimes Próprios de Previdência Social-CNIS/RPPS e INFORME/CNIS/RPPS) visando à melhoria da qualidade dos cadastros de servidores públicos da União, Estados e Municípios”, o que permitirá “a realização de cruzamentos entre as bases de dados carregadas, contribuindo, dessa forma, para o processo de verificação contínua do cumprimento do artigo 37 da Constituição Federal, especialmente no que se refere à aplicação do teto remuneratório e à regularidade na acumulação de cargos, empregos públicos, aposentadorias e pensões civis”;

b) “o CNIS/RPPS e o SIPREV foram disponibilizados em ambiente de produção da DATAPREV”, o que “permitiu a carga de dados dos servidores públicos da União (Executivo, Legislativo e Judiciário), de 19 (dezenove) Estados e de 50 (cinquenta) Municípios, sendo 11 (onze) Capitais”, enquanto o INFORME/CNIS/RPPS “encontra-se em fase final de homologação”, e “somente após a entrega desses produtos é que será possível a realização de batimentos entre as bases de dados do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos – SIAPE e aquelas associadas aos servidores públicos vinculados aos demais poderes e esferas de governo, garantindo a verificação da regularidade dos pagamentos com pessoal efetuados no âmbito da Administração Pública Federal”;

c) “para agregar maior efetividade ao resultado dos batimentos entre os dados carregados nessa base de abrangência nacional, a implantação dos SRPPS deve ser integral e realizada por todos os entes da federação”, razão pela qual “foi elaborada e encaminhada para a Casa Civil, mediante o Processo

nº 03000.002746/2013-79, minuta de Decreto que dispõe sobre a regulamentação do art. 3º da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, instituindo o Cadastro Nacional de Informações Sociais de Regimes Próprios de Previdência Social – CNIS-RPPS”, visando à “efetiva criação do cadastro único de todos os servidores públicos brasileiros ativos, aposentados, respectivos dependentes e pensionistas vinculados a regime próprio de previdência social, incluindo membros dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e dos Tribunais de Contas”, além do “estabelecimento de procedimentos a serem observados nos atos de admissão e de concessão de aposentadorias e pensões pelos órgãos/entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil do Poder Executivo Federal – SIPEC”;

d) no tocante ao “limite remuneratório de que trata o inciso XI do art. 37, cabe informar que tramita no âmbito da Secretaria Executiva desta Pasta, proposta de Anteprojeto de Lei que regulamenta o assunto objeto do Processo nº 04500.000277/2010-32 e Apensos nºs 03000.000491/2010-67, 03000.000270/2011-70 e 03000.006687/2011-46”, a qual “foi resultado de esforço conjunto desta SEGE/MP, da Casa Civil/PR e da Consultoria Jurídica/MP”, mas cuja restituição será solicitada “para ampliação de escopo da proposta inicialmente encaminhada, de forma a tratar as recomendações” dispostas no subitem 9.3 do Acórdão 564/2010 - TCU - Plenário;

e) além disso, “a então SRH/MP editou a Portaria Normativa nº 2, de 8 de novembro de 2011, que ‘Dispõe sobre os procedimentos para a aplicação do limite remuneratório de que trata o inciso XI do art. 37 da Constituição Federal sobre a remuneração, provento ou pensão percebidos fora do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (extraSIAPE)’”, cujo art. 1º obriga os servidores (ativos e aposentados, incluídos os agentes políticos), seus pensionistas e empregados públicos de todos os poderes e esferas a fornecerem o contracheque recebido de outros entes da Federação à unidade de recursos humanos da entidade de exercício, no ato da posse (ou na habilitação à pensão), nos meses de abril e outubro e quando houver alteração de valor;

f) “como medida de reforço, a SEGE/MP editou a Portaria Normativa nº 2, de 12 de março de 2012, que dispõe sobre os procedimentos a serem adotados no âmbito do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – SIPEC para fins de controle de dados sobre acumulação de cargos”.

EXAME TÉCNICO

8. Por meio do mencionado Acórdão 564/2010 - TCU - Plenário, este Tribunal decidiu em Sessão de 24/3/2010, *in verbis*:

(...)

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

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

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

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

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

- 9.3.4. estudo dos efeitos da tributação nas diferentes esferas envolvidas com o excesso e como 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 n^{os} 11.143/2005 e 12.041/2009;
- 9.6.3. promova diligências junto à Transpetro e à Dataprev para verificar a compatibilidade de horários e a razoabilidade da remuneração do Sr. Ronaldo Bonelli, frente às tabelas de retribuição pecuniária dos demais administradores no exercício de iguais funções e carga horária, sem prejuízo de outras informações que julgar pertinentes, representando a este Tribunal caso constate irregularidades;
- 9.6.4. com base na Constituição Federal, na jurisprudência do STF, nas regulamentações do CNJ e CNMP, realize estudo, para posterior submissão ao Plenário, acerca dos critérios e parâmetros, ainda que mínimos, que poderia utilizar o Tribunal na avaliação de casos concretos que envolvam superação do teto salarial previsto no art. 37, XI da Constituição Federal de 1988;
- 9.6.5. retorne, no prazo de 90 dias, os autos ao relator com proposta de mérito conclusiva acerca dos estudos determinados no subitem 9.6.4;
- (...)

9. O estudo determinado no subitem 9.6.4 foi elaborado à peça 19 (p. 20-42) do TC 030.632/2007-5 (seu inteiro teor está transcrito à peça 3 da presente consulta), e nova instrução foi, então, elaborada em 6/9/2011, absorvendo suas conclusões.

10. Todavia, o novo Relator, Ministro Benjamin Zymler, entendeu “indispensável, neste momento, que sejam trazidas aos autos informações acerca dos resultados decorrentes das medidas prescritas pelo Tribunal nos subitens 9.2, 9.3 e 9.4 do Acórdão 564/2010-Plenário”, determinando em 26/11/2013 o retorno dos autos à Sefip “para as providências cabíveis”.

11. Desse modo, em resposta à diligência promovida, o MPOG prestou os esclarecimentos já citados, cuja análise nos autos do TC 030.632/2007-5 foi a que segue:

7. A determinação dirigida à Presidência da República (subitem 9.2 do Acórdão 564/2010 - TCU - Plenário) foi acatada e, segundo as informações recentemente prestadas, a nova base de dados está em fase final de implantação. As providências atinentes aos subitens 9.3 e 9.5 do referido *decisum* referem-se a recomendações aos chefes dos três Poderes da União, cujas respectivas comunicações foram implementadas.

8. Por fim, todas as determinações dirigidas à Sefip (subitem 9.6 do aludido acórdão) foram cumpridas e sintetizadas na instrução de p. 27-39 (peça 20), que concluiu pela confirmação da acumulação de cargos e extrapolação do teto remuneratório, porém, ante o teor do subitem 9.2.2 do Acórdão 2274/2009 - TCU - Plenário, entendeu que “somente os casos de acumulação de cargos envolvendo servidores do TCU, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, isto é, do mesmo poder, poderão receber o tratamento adequado que o tema requer”, ficando a abordagem dos casos de acumulação nas diversas esferas de governo e poderes condicionada à “eventual (ou talvez necessária) alteração e/ou evolução do entendimento do Tribunal expresso no” mencionado acórdão. Por todo o exposto, a proposta da referida instrução, nesta ocasião, é rerratificada.

12. A instrução, por fim, apresentou em 26/5/2014 as seguintes propostas de entendimento, ainda pendentes de apreciação pelo Tribunal:

a) passe a adotar os seguintes critérios e parâmetros na avaliação de casos concretos que envolvam superação do teto salarial previsto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal de 1988:

a.1) nas acumulações lícitas verificadas somente entre cargos da esfera federal, o abate-teto pode ser implementado em cada uma das fontes e na proporção em que elas perfazem a remuneração/provento total do servidor, para depois se proceder aos descontos obrigatórios (imposto de renda, contribuição previdenciária ou outros), devendo os órgãos e entidades pagadoras trabalhar em sintonia, sendo que o órgão/entidade público federal que primeiro tomar conhecimento da acumulação legal, quer seja no momento da posse do servidor, comunicação posterior do servidor ou comunicação de outras fontes (CGU, TCU etc.), deve entrar em contato com o(s) outro(s) órgão(s)/entidade(s) envolvido(s), para solicitar e enviar mensalmente cópia do contracheque do servidor ao(s) outro(s) órgão(s)/entidade(s), com vistas à realização do corte proporcional no mês imediatamente seguinte ao que se refere o pagamento, utilizando, neste caso, rubrica específica informando o mês de referência do abate-teto;

a.2) nas acumulações verificadas somente entre cargos da esfera federal, vinculados ao Poder Executivo, cuja folha de pagamento é processada e controlada por meio do Siape, a operacionalização do corte, para fins da aplicação do teto, pode ser implementada de forma automática e proporcional pelo próprio Siape, no mesmo mês de pagamento, abrangendo os vínculos dos servidores (ativos e inativos) e dos instituidores de pensão;

a.3) nas acumulações lícitas de cargos públicos envolvendo órgão/entidade vinculado à esfera federal e outro(s) vinculado(s) às esferas estaduais e/ou municipais, o órgão público federal, ao tomar conhecimento da acumulação legal, quer seja no momento da posse do servidor, comunicação posterior do servidor, comunicação de outras fontes (CGU, TCU etc.), deve entrar em contato com o(s) outro(s) órgão(s)/entidade(s) envolvido(s), para solicitar e enviar mensalmente cópia do contracheque do servidor ao(s) outro(s) órgão(s)/entidade(s), com vistas à realização do corte proporcional no mês imediatamente seguinte ao que se refere o pagamento, utilizando, neste caso, rubrica específica informando o mês de referência do abate-teto, e, caso o(s) órgão(s)/entidade(s) estadual(is) e/ou municipal(is) não se pronuncie(m) no prazo de 30 (trinta) dias, após a comunicação do órgão público federal acerca do procedimento acima descrito, o corte do abate-teto deverá ser realizado somente no órgão vinculado à esfera federal, para depois se proceder aos descontos obrigatórios (imposto de renda, contribuição

previdenciária ou outros), devendo o órgão federal solicitar ao seu servidor o envio mensal de cópia do contracheque do cargo acumulado na esfera estadual ou municipal, sob pena de abertura de procedimento administrativo, para apurar o fato;

a.4) para fins de aplicação da alínea anterior, deve-se considerar sempre o teto constitucional estabelecido para a União, ou seja, o valor do subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal, cujo valor atual é de R\$ 29.462,25 (Lei 12.771/2012);

a.5) em qualquer caso de aplicação de abate-teto, o servidor não poderá receber remuneração inferior ao valor de um salário mínimo, não computados nesse valor as parcelas indenizatórias (ex. auxílio-alimentação, auxílio-transporte, auxílio-creche etc.);

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

a.7) na realização de auditorias, inspeções ou instruções de representações/denúncias, a Rais ou outras bases de dados poderão continuar a ser utilizadas para identificar os casos de acumulações ilegais de cargos públicos e de pagamentos de remunerações cujo somatório esteja acima do teto remuneratório;

a.8) o teto remuneratório deverá ser observado de forma isolada para cada um dos cargos nas acumulações obrigatórias previstas nos arts. 95, parágrafo único, inciso I; 103-B, inciso I; 119, inciso I, alíneas “a” e “b”; 120, § 1º, inciso I, alíneas “a” e “b”, e inciso II; 128, § 5º, inciso II, alínea “d”; e 130-A, inciso I, da Constituição Federal;

b) determine à Secretaria-Geral de Administração do Tribunal de Contas da União e aos órgãos federais abaixo relacionados que, com base nos critérios estabelecidos na alínea “a”, procedam ao desconto imediato das quantias que excedem ao valor do teto constitucional e efetuem a cobrança dos valores recebidos indevidamente pelos seguintes servidores nos últimos cinco anos, a contar da data de publicação do acórdão que vier a ser proferido:

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

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

c) determine o envio de cópia da deliberação a ser exarada, acompanhada do relatório e voto que a fundamentarem, ao Governo do Distrito Federal e ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, haja vista as constatações atinentes aos servidores Horácio Joaquim Gomes Rolo, José Augusto de Oliveira, Ozório Eugênio Bittencourt, Reijane Laércio C. de Oliveira, Jacques Silva de Sousa e José Gabriel de Castro, que acumulam cargos no âmbito distrital, cujas remunerações somadas ultrapassam o valor do teto remuneratório do serviço público;

d) determine o encaminhamento de cópia da deliberação a ser exarada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, de modo a servir de subsídio na elaboração do anteprojeto de lei sobre a regulamentação do art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, e ao Procurador do Ministério Público junto ao TCU Marinus Eduardo De Vries Marsico; e

e) determine o arquivamento destes autos.

13. Da proposta acima transcrita, apenas a alínea “a” (e respectivos desdobramentos) tem relação com os questionamentos específicos do consulente, aos quais se passa a apresentar respostas igualmente específicas, à luz do multicitado estudo elaborado pela Sefip.

Quanto à soma das espécies remuneratórias e corte do excedente no caso de órgãos distintos de mesmo poder e mesma esfera de governo

14. Deve ser feita a soma da remuneração, subsídio, proventos ou outra espécie remuneratória (**incluídas** pensões, nos termos do art. 37, inciso XI, da Constituição Federal), para fins de cotejo com o teto remuneratório e consequente corte da parcela excedente, nos casos em que tais valores sejam provenientes de órgãos distintos, mas do mesmo poder e da mesma esfera de governo, e mesmo enquanto não editadas normas legais e regulamentares ou normatização infraconstitucional suplementar. A esse respeito, releva mencionar que, nos autos do TC 010.572/2010-4 (Relatório de Auditoria na Câmara dos Deputados), o Tribunal proferiu a seguinte determinação no Acórdão 3632/2013 - TCU - Plenário:

(...)

9.2. esclarecer ao embargante que, 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 n. 10.887/2004, os benefícios oriundos do extinto IPC estão excluídos da incidência do art. 37, inciso XI, da Carta Constitucional;

(...)

15. A despeito da mencionada deliberação, a regra acima proposta também pode ser aplicada nos casos de benefícios oriundos do extinto IPC, desde que o cotejo para fins de teto constitucional fosse feito com remuneração/proventos percebidos da Câmara, do Senado e/ou do TCU, uma vez que estariam compreendidos dentro do mesmo poder (no caso, o Poder Legislativo Federal).

Quanto ao sentido da expressão “fontes”

16. O próprio consulente responde à pergunta em seu questionamento de alínea “c.4”, ao utilizar a expressão “fonte pagadora”. Logo, “fonte” refere-se a órgão (se da administração direta) ou entidade (se da administração indireta).

Quanto ao órgão ou entidade responsável pelo corte do excedente

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

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

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

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

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

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

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

Quanto ao tratamento nos casos de um dos vínculos já alcançar ou estar próximo do teto remuneratório

18. Citando como exemplo um servidor que receba de vínculo estadual remuneração que extrapola o teto constitucional (porém sem que o corte tenha sido efetuado na origem), e de vínculo federal remuneração a ele inferior, o estudo da Sefip afirma que “o abate teto não poderia ser aplicado no valor total da remuneração que esse servidor recebe no órgão/entidade na esfera federal, por ter como consequência o não pagamento da respectiva remuneração, por implicar em enriquecimento ilícito por parte da Administração Pública, posto que este servidor não poderia trabalhar sem que seja devidamente remunerado, no caso dos servidores ativos. Além disso, poderemos aplicar a todos os casos o entendimento disposto no art. 7º, inciso IV, c/c o art. 39, § 2º (na sua redação original, tendo em vista decisão cautelar do STF na ADIN 2.135-4 suspendendo a eficácia do art. 39, caput, da CF, com a redação dada pela EC 19/1998, com efeitos “ex nunc”), ambos da Constituição Federal”. “Diante dessa situação, o TCU poderia determinar ao órgão/entidade federal que solicitasse ao seu servidor o envio mensal de cópia do contracheque do seu cargo acumulado na esfera estadual ou municipal, sob pena de abertura de procedimento administrativo, para apurar o fato, com vistas à aplicação do abate teto. Este valor do abate teto deverá garantir ao servidor a percepção mensal de pelo menos o valor equivalente a 01 (um) salário mínimo, com base nos dispositivos constitucionais acima citados, até que os órgãos/entidades estaduais e/ou municipais passem a realizar o corte do abate teto da mesma forma apresentada em relação ao procedimento mencionado nos casos de acumulação de cargos vinculados à esfera federal”. “A garantia do pagamento de pelo menos 01 (um) salário mínimo se refere exclusivamente aos valores relacionados com a Remuneração/Provento considerada para fins de apuração do teto constitucional. O pagamento de parcelas indenizatórias (ex. Auxílio Alimentação, Auxílio Transporte, Auxílio Creche, etc.) não podem ser utilizadas para suprir essa garantia. Elas devem ser pagas de forma independente”.

Quanto à destinação dos recursos resultantes do corte

19. “Essa destinação 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”.

Quanto ao direito de opção

20. “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. 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. 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. Apesar disso, mesmo que o servidor pudesse optar por determinada fonte pagadora para fins de aplicação do abate teto, permitir-se-ia a existência de situações peculiares de difícil solução, quando estivermos tratando de casos em que determinado servidor já receba remuneração acima do teto em um dos órgãos/entidades. Necessariamente os dois órgãos/entidades teriam que efetuar o referido desconto. Além disso, nos casos de acumulações de cargos com pelo menos um da esfera estadual ou municipal, sem a aplicação da regra do desconto proporcional do abate teto, estaríamos diante de situação que ocasionaria distorção na área tributária, em relação ao Imposto de Renda Retido na Fonte, posto que o valor do IRRF descontado do servidor, conforme arts. 157, inciso I; e 158, inciso I, da Constituição Federal, pertence, respectivamente ao Estado e ao Município. Diante da mesma situação, vislumbrar-se-ia outra possível distorção em relação ao total gasto na área de pessoal, a qual beneficiaria o órgão/entidade onde o corte seria efetuado”.

Quanto às medidas preliminares antes da edição de normas legais e regulamentares

21. Estão explicitadas no item 16 desta instrução.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

22. Assim sendo, opina-se, nos termos do art. 1º, inciso XXV, do Regimento Interno - TCU:

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

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

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

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

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

a.3.2) nas acumulações verificadas somente entre cargos da esfera federal,

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

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

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

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

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

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

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

a.6) não deve ser oferecida opção ao servidor para eventual escolha da fonte pagadora que efetuará o desconto do abate-teto, tendo em vista que os recursos financeiros que são utilizados no pagamento da remuneração do servidor são de natureza pública até que lhe sejam repassados/creditados



na respectiva conta corrente, sendo que o abate-teto descontado do seu contracheque permanece nas mãos do ente público, cujo valor compõe o saldo orçamentário do órgão/entidade a que está vinculado, e a obrigação de efetuar o desconto do abate-teto é da fonte pagadora, que não estaria, a princípio, obrigada a consultar o servidor público sobre eventual opção;

b) pelo arquivamento do presente processo.

Sefip/Sinfip, 8 de agosto de 2014.

(Assinado Eletronicamente)

Cristina Fernandes de Oliveira Buckley
AUFC - Matr. 386-7