



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

OFÍCIO Nº 283/AGU

Brasília, 23 de junho de 2021.

A Sua Excelência o Senhor
Deputado Federal LUCIANO BIVAR
Primeiro-Secretário da Câmara dos Deputados
Praça dos Três Poderes, Anexo I, Térreo, Sala T1
70165-900 Brasília/DF

Assunto: Informações sobre evolução do entendimento jurídico no tema da aplicação do limite de teto remuneratório constitucional.

Referência: Ofício 1ªSec/RI/E/nº 224, de 19 de maio de 2021 – RIC n. 613/2021.

Senhor Primeiro-Secretário,

Em resposta à demanda formulada no RIC n. 613/2021, de autoria do Deputado Federal Marcel Van Hattem (NOVO/RS) e outros, requerendo informações sobre a fundamentação jurídica da Portaria SGP/SEDGG/ME nº 4.975, de 29 de abril de 2021 (que dispõe sobre os procedimentos para a aplicação do limite remuneratório constitucional), encaminho-lhe a NOTA n. 00114/2021/DECOR/CGU/AGU, de 4 de junho de 2021, elaborada para finalidade desta resposta, bem como documentação relacionada ao tema, cujo conjunto se presta a atender os esclarecimentos solicitados, quanto à evolução e uniformização do entendimento jurisprudencial e administrativo no tema, em especial a forma da incidência do teto remuneratório constitucional.

Cumprе informar ainda que a atuação dos órgãos centrais desta Advocacia-Geral da União, em especial a Consultoria-Geral da União (competência no art. 2, inciso I, alínea "c", e art. 10 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993) não abrange o assessoramento jurídico prestado especificamente ao Ministério da Economia, órgão este responsável pela edição da portaria.

Na oportunidade, coloco a Advocacia-Geral da União à disposição para eventuais esclarecimentos que se fizerem necessários.

Atenciosamente,

ANDRE LUIZ DE ALMEIDA MENDONÇA
Assinado de forma digital por ANDRE LUIZ DE ALMEIDA MENDONÇA:16241813846
Dados: 2021.06.23 11:21:18 -03'00'

ANDRÉ LUIZ DE ALMEIDA MENDONÇA
Advogado-Geral da União



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS

NOTA n. 00114/2021/DECOR/CGU/AGU

NUP: 00400.000859/2021-49

INTERESSADA: Câmara dos Deputados

ASSUNTOS: Teto remuneratório constitucional (art. 37, inciso XVI e § 10, da CF/1988)

Exmo. Senhor Consultor-Geral da União,

1. Com respaldo no § 2º do art. 50 da Constituição Federal, o Exmo. Senhor Deputado Federal Luciano Bivar, Primeiro-Secretário da Câmara dos Deputados, encaminha a esta Advocacia-Geral da União, por meio do Ofício 1ªSec/RI/E/nº 224, o Requerimento de Informação nº 613/2021, de autoria do Exmo. Senhor Deputado Federal Marcel van Hattem e demais Deputados Federais signatários, no qual se requer os fundamentos jurídicos da Portaria SGP/SEDGG/ME nº 4.975, de 2021, que dispõe sobre os procedimentos para aplicação do limite remuneratório.

2. Extraí-se do requerimento que o pedido envolve o fornecimento de pareceres e demais documentos relacionados à matéria, incluindo resposta aos quesitos que seguem, em sua literalidade:

- 1) Quanto à fundamentação jurídica da Portaria SGP/SEDGG/ME nº 4.975, de 29 de Abril de 2021, qual o inteiro teor do Despacho do Advogado-Geral da União nº 517, de 4 de dezembro de 2020?
- 2) Quanto à compatibilidade da Portaria com a Constituição Federal de 1988, no entendimento da Advocacia-Geral da União, o referido ato cria direitos diversos daqueles previstos no texto constitucional e na Lei nº 8.852/1994?
- 3) Quanto à compatibilidade da Portaria com a Lei de Responsabilidade Fiscal, no entendimento da Advocacia-Geral da União, o referido ato entra em conflito com as normas que balizam a criação de novas despesas?

3. A justificativa do requerimento foi assim exposta:

Recentemente, foi editada a Portaria SGP/SEDGG/ME nº 4.975, de 29 de Abril de 2021. Ao redefinir a regra de cálculo do limite remuneratório em situações de acumulação entre vínculo de aposentado ou militar na inatividade e cargos efetivos, em comissão e eletivos, a portaria impacta a remuneração dos servidores públicos federais.

Nesse sentido, o presente Requerimento de Informação busca agregar informações que permitam a compreensão dos elementos jurídicos que fundamentam a edição da Portaria SGP/SEDGG/ME nº 4.975, de 29 de Abril de 2021, com ênfase no Despacho do Advogado-Geral da União nº 517, de 4 de dezembro de 2020.

Preliminarmente, entendemos que a portaria em questão não se limita a tratar de regras operacionais, necessárias à adequada aplicação da lei, como se espera de normas secundárias da sua natureza. Ela extrapola o que permite a Lei Nº 8852/94, adentra em questões estruturantes e redefine a lógica de aplicação cálculo do limite remuneratório.

Na qualidade de Deputado Federal, cujo papel é fiscalizar os atos do Poder Executivo – conforme previsto do Art. 49 da Constituição Federal de 1988, solicito as informações acima discriminadas como intuito de agregar insumos que permitam compreensão dos fatos noticiados.

4. Inicialmente, cumpre destacar que a Advocacia-Geral da União, na forma do art. 131 da Constituição Federal de 1988, é Função Essencial à Justiça e possui por missão institucional a representação judicial e extrajudicial da União, incluindo os três Poderes e as demais Funções Essenciais à Justiça, bem como a prestação de consultoria e assessoramento jurídico ao Poder Executivo.

5. Nos termos do art. 4º, incisos X e XI da Lei Complementar nº 73, de 1993, cumpre ao Advogado-Geral da União “fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e demais atos normativos, a ser uniformemente seguida pelos órgãos e entidades da Administração Federal”; e “unificar a jurisprudência administrativa, garantir a correta aplicação das leis, prevenir e dirimir as controvérsias entre os órgãos jurídicos da Administração Federal”.

6. Neste sentido, aclare-se, inicialmente, que as manifestações desta Advocacia-Geral da União a respeito da interpretação da forma de incidência do teto remuneratório constitucional de que cuida o art. 37, incisos XI e XVI, e § 10, da Lei Fundamental, e a que se refere o Requerimento de Informação nº 613/2021, foram lançadas do regular exercício das competências constitucionais e legais conferidas à Advocacia-Geral da União, e a bem da segurança jurídica da atuação da Administração.

7. Segue em anexo o inteiro teor do Parecer nº 23/2020/DECOR/CGU/AGU e da Nota nº 117/2020/DECOR/CGU/AGU, e os subsequentes Despachos de aprovação, incluindo o Despacho do Advogado-Geral da União nº 517, de 4 de dezembro de 2020, a partir dos quais se identificam as razões jurídicas que fundaram o posicionamento adotado nesta Advocacia-Geral da União.

8. O entendimento uniformizado pela Advocacia-Geral da União, no seu mérito, apenas orienta no âmbito do Poder Executivo a aplicação de posicionamento que já está consolidado nos demais Poderes da República acerca da forma de incidência do teto remuneratório constitucional nas hipóteses de que cuida o inciso XVI e § 10 do art. 37 da Constituição (Recurso Extraordinário n. 612.975 e 602.043; Resolução CNJ nº 13, de 2006; Acórdão TCU nº 1.092/Plenário, Acórdão TCU nº 501/2018-Plenário e Acórdão TCU nº 504/2018-Plenário).

9. Nestes termos, cumpre ser informado que por meio do referenciado Parecer nº 23/2020/DECOR/CGU/AGU, da Nota nº 117/2020/DECOR/CGU/AGU, incluindo os correspondentes Despachos de aprovação, inclusive o Despacho do Advogado-Geral da União nº 517, de 4 de dezembro de 2020, recomendou-se a aplicação, no âmbito da Administração, do entendimento do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Contas da União a respeito da forma de incidência do teto remuneratório constitucional sobre os rendimentos em que a Constituição Federal admite a acumulação.

10. O § 10 do art. 37 da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1988, dispõe que, via de regra, 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”, não obstante, referenciada disposição constitucional ressalva explicitamente a possibilidade jurídica de percepção simultânea de proventos de aposentadoria civis e militares com a remuneração de cargos nas hipóteses em que há “cargos acumuláveis na forma desta Constituição”, bem como nos casos em que há exercício de “cargos eletivos” e “cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração”.

11. Extrai-se de decisão do Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário n. 612.975 e n. 602.043, proferida em sede de Repercussão Geral, que nas hipóteses de acumulação lícita de cargos os respectivos rendimentos devem se submeter ao teto remuneratório constitucional de forma isolada, e não em relação à soma das remunerações pertinentes, uma vez que referenciada exegese é a que melhor se coaduna com as disposições constitucionais que admitem a acumulação. A Suprema Corte (Tema nº 377 e 384 de Repercussão Geral) consolidou o entendimento no sentido de que “Nos casos autorizados constitucionalmente de acumulação de cargos, empregos e funções, a incidência do art. 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” (RE n. 612.975 e n. 602.043)

12. Ora, uma vez que a Constituição admite a percepção simultânea dos rendimentos, entendeu o STF no julgamento do RE n. 612.975 e 602.043 que não poderia prevalecer a interpretação de que haveria limitação em relação aos respectivos valores, salvo quanto à incidência do teto remuneratório constitucional sobre cada um dos vínculos isolados, considerados de forma separada, tudo em atenção à moralidade administrativa, à isonomia, à precisa dimensão ética dos limites remuneratórios constitucionais, à vedação ao enriquecimento sem causa da Administração e aos valores sociais do trabalho.

13. O Ministro Gilmar Mendes no RE 612.975 destacou que o Conselho Nacional de Justiça, por meio da Resolução nº 13, de 2006, admite a incidência individualizada do teto remuneratório constitucional:

...

Em relação aos magistrados que acumulam cargos, quer em razão de exercício de cargo junto à justiça eleitoral quer em razão de cargo de magistério, tanto o Supremo Tribunal Federal quanto o Conselho Nacional de Justiça já decidiram que a incidência do teto constitucional far-se-á de forma individualizada.

Em 5 de fevereiro de 2004, esta Corte definiu que, em relação à acumulação dos cargos de Ministro do STF e Ministro do TSE, a aplicação do teto constitucional deveria incidir individualmente sobre cada um. Dessa forma, o então Presidente, Maurício Corrêa, consignou que “não é possível que uma norma autorize e determine a acumulação e outra venha a proibi-la, total ou parcialmente”. Eis o inteiro teor de seu voto:

...

No caso dos magistrados que acumulam cargos de magistério, o CNJ editou a Resolução 13/2006, reconhecendo que não se submete ao teto remuneratório o exercício da magistratura com o desempenho do magistério:

“Art. 6º Para efeito de percepção cumulativa de subsídios, remuneração ou proventos, juntamente com pensão decorrente de falecimento de cônjuge ou companheira(o), observar-se-á o limite fixado na Constituição Federal como teto remuneratório, hipótese em que deverão ser considerados individualmente. (Redação dada pela Resolução nº 42, de 11.9.2007) (...) Art. 8º Ficam excluídas da incidência do teto remuneratório constitucional as seguintes verbas: (...) II - de caráter permanente: a) remuneração ou provento decorrente do exercício do magistério, nos termos do art. 95, parágrafo único, inciso I, da Constituição Federal;”

Assim, não parece ser outra a interpretação a ser adotada para os casos dos servidores públicos em geral que acumulam cargos públicos, desde que nos casos excepcionais previstos na Constituição Federal. A aplicação do teto constitucional sobre a somatória dos vencimentos poderá implicar a própria anulação do direito à acumulação, como considerado pelo Ministro Maurício Corrêa.

Seria incongruente concluir que a norma constitucional permite o direito ao exercício cumulativo de cargos públicos, sem restringi-lo àqueles que já recebem o teto constitucional, e, ao mesmo tempo, impedir o pagamento dos respectivos vencimentos. Não há, portanto, ofensa à ordem constitucional nem prejuízo à economia pública.

Nesse sentido, cito a jurisprudência desta Corte, que, ao examinar os pedidos de suspensão de segurança de decisões que fizeram incidir o teto remuneratório individualmente a cada cargo cumulável constitucionalmente, não verificou a ocorrência de grave lesão à economia pública:

...

14. Não se olvide, ainda, que o eminente Ministro Relator Marco Aurélio consignou nas razões da decisão do RE 612.975 expressa referência ao § 10 do art. 37 e § 11 do art. 40 da Constituição Federal, exortando a aplicação da mesma exegese para estas hipóteses:

Ante as balizas objetivas do pronunciamento impugnado, também assumem relevância os incisos XVI e XVII e o § 10 do artigo 37 e o § 11 do artigo 40 do Diploma Maior (introduzido pela Emenda Constitucional nº 20/1998):

...

Destaco o que ensina o professor Diogo de Figueiredo Moreira Neto: as dificuldades hermenêuticas do texto constitucional demandam soluções harmônicas, a fim de que os dispositivos em jogo tenham a eficácia possível, o que não significa cheguem todos, singularmente considerados, à eficácia absoluta (Apontamentos sobre a Reforma Administrativa do Estado. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 1999).

A regra do teto constitucional expressa duplo objetivo.

De um lado, há nítido intuito ético, de modo a impedir a consolidação de “supersalários”, incompatíveis com o princípio republicano, indissociável do regime remuneratório dos cargos públicos, no que veda a apropriação ilimitada e individualizada de recursos escassos.

De outro, é evidente a finalidade protetiva do Erário, visando estancar o derramamento indevido de verbas públicas. O teto constitucional, quando observado e aliado aos limites globais com

despesas de pessoal – artigos 18 a 23 da Lei Complementar nº 101/2000 –, assume a relevante função de obstar gastos inconciliáveis com a prudência no emprego dos recursos da coletividade.

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

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

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

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

Consoante destaca Celso Antônio Bandeira de Mello, não se pode desconsiderar que “as possibilidades que a Constituição abre em favor de hipóteses de acumulação de cargos não são para benefício do servidor, mas da coletividade”, no que o disposto no artigo 37, inciso XI, da Lei Maior, relativamente ao teto, não pode servir de desestímulo ao exercício das relevantes funções mencionadas no inciso XVI dele constante, repercutindo, até mesmo, no campo da eficiência administrativa (Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Editora Malheiros, 27ª edição, 2010, p.277).

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

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

A interpretação constitucional não pode conduzir à teratologia, de modo a impedir, por exemplo – o mais gritante –, a acumulação de cargos por aqueles, como os Ministros do Supremo, que já tenham alcançado o patamar máximo de vencimentos. Nesse sentido, confirmam as lições do professor Paulo Modesto (Teto Constitucional de Remuneração dos Agentes Públicos: uma crônica de mutações e Emendas Constitucionais. Revista Diálogo Jurídico: Salvador, v. 1, nº 3):

A soma das acumulações constitucionais para fins de abate-teto não tem justificativa que a sustente. Nada representado ponto de vista fiscal ou moral. No plano jurídico, de revés, provoca perplexidade, pois consta da Constituição Federal norma que autoriza os próprios ministros do Supremo Federal a acumulação “remunerada” decorrente do exercício de outra função pública (ensino). Fica-se numa situação antinômica: uma norma autoriza a acumulação remunerada, permitindo aos ministros perceberem do Poder Público valores adicionais ao subsídios devido pelo exercício de seus cargos no Poder Judiciário, mas outra norma, a relativa ao teto, aparentemente impede qualquer percepção de valor adicional. [...]

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

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

...

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

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

15. No âmbito do Poder Judiciário e do Poder Legislativo, além da Resolução CNJ nº 13, de 2006 (art. 6º), observa-se que o Tribunal de Contas da União (Acórdão 1.092/2019 – Plenário), em resposta à consulta formalizada pelo Tribunal Superior do Trabalho, em processo em que o Superior Tribunal Militar também figura como interessado, adotou idêntica solução àquela posta no Parecer nº 23/2020/DECOR/CGU/AGU, na Nota nº 117/2020/DECOR/CGU/AGU, e respectivos Despachos de aprovação, nos seguintes termos:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos acerca de consulta formulada pelo Presidente do Tribunal Superior do Trabalho (TST), Ministro João Batista Brito Pereira, acerca de dúvida na aplicação do teto remuneratório;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento no art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/92 (Lei Orgânica do TCU) combinado com o art. 264 do Regimento Interno, conhecer da presente consulta para, no mérito, responder à consulente que, considerando o decidido pelo Supremo Tribunal Federal quando do julgamento do RE 602.043 e do RE 612.975, ambos com repercussão geral reconhecida e ambos da relatoria do Ministro Marco Aurélio, julgados em 27/4/2017, com trânsito em julgado em 21/9/2018 e 2/10/2018, e ainda o decidido pelo TCU nos Acórdãos 501/2018 – Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler e 504/2018 – Plenário, relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa:

9.1.1. no caso de percepção simultânea de proventos do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos Federais e do Regime Geral de Previdência Social, o teto constitucional previsto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal deve incidir sobre cada um dos proventos isoladamente;

9.1.2. na hipótese de acumulação de proventos de aposentadoria com a remuneração decorrente do exercício de cargo em comissão, considera-se, para fins de incidência do teto constitucional previsto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, cada rendimento isoladamente.

9.2. com fundamento no art. 144, § 2º, do RITCU, deferir o pedido formulado pelo Presidente do Superior Tribunal Militar, Ministro José Coêlho Ferreira, no sentido de ser admitido como interessado neste processo, remetendo-lhe cópia do inteiro teor desse julgado;

16. Por elucidativos, seguem trechos do voto do eminente Ministro Relator Raimundo Carreiro, exarado no âmbito do Acórdão 1.092/2019 – Plenário da Corte de Contas:

Terceira pergunta: O teto remuneratório constitucional deve ser aplicado sobre o somatório dos proventos de aposentadoria concedida pelo Regime Próprio de Previdência Social – RPPS com a remuneração pelo exercício de cargo em comissão ou de forma isolada?

A pergunta diz respeito à hipótese de acumulação lícita de proventos de aposentadoria com a remuneração de cargo em comissão, consoante autorizado pelo §10 do art. 37 da Constituição Federal, com a seguinte redação (grifos meus):

§ 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)

Como bem observado pela Sefip, o Ministro Marco Aurélio, no voto-condutor do RE 602.043, acima citado, abordou o assunto, ao não admitir a gratuidade de serviços prestados, conforme se vê do seguinte trecho (grifos meus):

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

Nesses termos, estou de acordo com a proposta da Sefip e do MPTCU no tocante a responder ao consulente o seguinte:

- especificamente na hipótese de acumulação de proventos de aposentadoria com a remuneração decorrente do exercício de cargo em comissão, considera-se, para fins de incidência do teto constitucional previsto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, cada rendimento considerado isoladamente.

Registro, por fim, que estou de acordo com a proposta da Sefip no sentido de, com fundamento no art. 144, § 2º, do RITCU, deferir o pedido formulado pelo Presidente do Superior Tribunal Militar, Ministro José Coêlho Ferreira, no sentido de ser admitido como interessado neste processo.

Em face do exposto, acolho os pareceres uniformes da Sefip e do MPTCU e voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à consideração do Plenário.

17. Em resposta à consulta da Câmara dos Deputados, e acerca das hipóteses de acumulação de cargos prevista no inciso XVI do art. 37 da Constituição Federal, a Corte de Contas consolidou, mediante Acórdão nº 501/2018-Plenário, da relatoria do eminente Ministro Benjamin Zymler (*vide* também Acórdão nº 504/2018-Plenário), entendimento acerca da matéria, conferindo ciência à Advocacia-Geral da União, aos demais Poderes e ao Ministério Público Federal:

Acórdão nº 501, de 2018-Plenário

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que versam sobre 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 questões relacionadas 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 em órgãos pertencentes a esferas de Poder ou entes diversos. ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, em: 9.1. conhecer da presente Consulta, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 1º, XVII, da Lei 8.443/1992 c/c art. 264, VI, do RI/TCU, para responder ao consulente que: **9.1.1. com fulcro na norma jurídica colhida de julgados que examinaram a matéria, na coerência sistemática e lógico-jurídica dos preceitos constitucionais e nos princípios hermenêuticos da unidade da Constituição e da concordância prática ou harmonização, e tendo em vista ainda que não há espaço na ordem constitucional vigente para trabalho não remunerado, o servidor público faz jus a receber concomitantemente vencimentos ou proventos decorrentes de acumulação de cargos autorizada pelo art. 37, inciso XVI, da Constituição Federal, estando ou não envolvidos entes federados, fontes ou Poderes distintos, ainda que a soma resulte em montante superior ao teto especificado no art. 37, inciso XI, da CF, devendo incidir o referido limite constitucional sobre cada um dos vínculos, per si, assim considerados de forma isolada, com contagem separada para fins de teto vencimental;**

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

9.1.3. a expressão “fonte” a que aludem os Acórdãos 2.274/2009 e 564/2010, ambos do Plenário, refere-se a órgão (se da administração direta) ou entidade (se da administração indireta), valendo registrar a superação do entendimento constante nas referidas deliberações pelo Acórdão 1.994/2015 – Plenário;

9.1.4. o teto de remunerações e subsídios previsto pelo art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional 41/2003, é autoaplicável, 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;

9.1.5. nos casos de acumulações previstas no inciso XVI do art. 37 da CF/1988, esteja o servidor em atividade ou inatividade, envolvidas ou não esferas de governo, fontes ou Poderes distintos, o teto remuneratório deverá ser observado em relação à remuneração e/ou proventos percebidos em cada vínculo funcional considerado de forma isolada, e não sobre o somatório dos valores percebidos, cabendo a cada ao órgão responsável pelo pagamento efetuar a glosa devida;

9.1.6. 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;

9.2. dar ciência da presente deliberação aos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ao Presidente da República, este por intermédio da Ministro-Chefe da Casa Civil e do Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), à Presidência do Supremo Tribunal Federal, ao Procurador-Geral da República e à Advocacia-Geral da União;

18. O § 10 do art. 37 da Constituição Federal determina que, via de regra, os proventos de aposentadoria de servidores civis e de militares não podem ser percebidos cumulativamente com a remuneração de cargos, empregos e funções, no entanto tal regra é expressamente excepcionada no referenciado dispositivo, que admite a percepção simultânea dos proventos de aposentadoria com a remuneração nos casos de cargos públicos acumuláveis, cargos eletivos e cargos em comissão.

19. Por conseguinte, na esteira do entendimento que já prevalece no âmbito dos demais Poderes, o Parecer nº 23/2020/DECOR/CGU/AGU, a Nota nº 117/2020/DECOR/CGU/AGU, e os subsequentes Despachos que os aprovaram, concluíram pela incidência do teto remuneratório constitucional de forma separada para cada rendimento nos casos em que servidores/militares inativos ocupam cargos a que se refere o § 10 do art. 37 da Constituição, a partir da aplicação da mesma inteligência do RE 612.975 e 602.043, do Acórdão TCU nº 1.092/2019-Plenário, Acórdão TCU nº 501/2018-Plenário, Acórdão TCU nº 504/2018-Plenário, e consoante razões jurídicas postas nos seus fundamentos, tudo em respeito à precisa dimensão ética da regra constitucional que impõe limites remuneratórios no serviço público em face de normas jurídicas de idêntico patamar hierárquico, igualmente inspiradas no interesse público, que admitem a percepção acumulada de rendimentos, de maneira a prestigiar a isonomia, a moralidade administrativa, os valores sociais do trabalho e a proscrição ao enriquecimento ilícito ou sem causa da Administração.

20. Nestes termos, observa-se que o primeiro quesito do Requerimento de Informações solicita que “1) Quanto à fundamentação jurídica da Portaria SGP/SEDGG/ME nº 4.975, de 29 de Abril de 2021, qual o inteiro teor do Despacho do Advogado-Geral da União nº 517, de 4 de dezembro de 2020?”. Referenciado Despacho nº 517 aprovou a Nota nº 117/2020/DECOR/CGU/AGU, e os Despachos que a sucederam, nos seguintes termos:

APROVO, nos termos do Despacho do Consultor-Geral da União Substituto nº 00761/2020/GAB/CGU/AGU, do Despacho nº 00620/2020/DECOR/CGU/AGU e do Despacho nº 477/2020/DECOR/CGU/AGU, a Nota nº 00117/2020/DECOR/CGU/AGU, sobretudo considerando a compreensão jurisprudencial relativa ao art. 37, inciso XI, da Constituição de 1988, combinado com o § 10 do mesmo artigo constitucional (“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 em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração.”), notadamente:

(i) que o Supremo Tribunal Federal, apreciando os Temas 377 e 384 da repercussão geral, fixou a seguinte tese: “Nos casos autorizados constitucionalmente de acumulação de cargos, empregos e funções, a incidência do art. 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.”(Recursos Extraordinários n. 602.043/MT e n. 612.975/MT, Relator o Ministro Marco Aurélio, julgados em 27 de abril de 2017); e

(ii) que o Tribunal de Contas da União deixou assente o seguinte entendimento: “Na hipótese de acumulação de proventos de aposentadoria com a remuneração decorrente do exercício de cargo em comissão, considera-se, para fins de incidência do teto constitucional previsto no art. 37,

inciso XI, da Constituição Federal, cada rendimento isoladamente.” (Acórdão n. 1092/2019-TCU-Plenário, julgado em 15 de maio de 2019).

Restituam-se os autos à Consultoria-Geral da União para as providências decorrentes, observados os limites impostos pelas decisões mencionadas nos itens (i) e (ii) supra, daí não decorrendo nenhum efeito retroativo (cf. conclusão “e” do Despacho nº 00620/2020/DECOR/CGU/AGU).

21. Seguem anexos cópia do Parecer nº 23/2020/DECOR/CGU/AGU, da Nota nº 117/2020/DECOR/CGU/AGU, e dos subsequentes Despachos de aprovação, incluindo do Despacho do Advogado-Geral da União nº 517, de 4 de dezembro de 2020.

22. O Requerimento de Informações nº 613/2021 apresenta, como segundo quesito, a seguinte questão: “2) *Quanto à compatibilidade da Portaria com a Constituição Federal de 1988, no entendimento da Advocacia-Geral da União, o referido ato cria direitos diversos daqueles previstos no texto constitucional e na Lei nº 8.852/1994?*”.

23. A respeito da matéria, reitere-se, conforme já consignado, que o Parecer nº 23/2020/DECOR/CGU/AGU, a Nota nº 117/2020/DECOR/CGU/AGU, e os respectivos Despachos de aprovação, incluindo o Despacho do Advogado-Geral da União nº 517, de 4 de dezembro de 2020, apenas recomendam a aplicação, no âmbito do Poder Executivo, do entendimento do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Contas da União a respeito do limite remuneratório nas hipóteses em que há acumulação de vínculos admitida pela Constituição Federal, notadamente nas hipóteses de que cuida o inciso XVI e § 10 do art. 37 da Carta, este último incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998.

24. As manifestações referenciadas desta Advocacia-Geral da União, por conseguinte, não criam direitos diversos daqueles previstos na Constituição, na Lei nº 8.852, de 4 de fevereiro de 1994, nem em qualquer outra norma, apenas recomendam a aplicação na Administração da exegese constitucional que prevalece na Corte de Contas e no Supremo Tribunal Federal a respeito da forma de incidência do limite remuneratório.

25. Em seu terceiro quesito, o Requerimento de Informações nº 613/2021 indaga “3) *Quanto à compatibilidade da Portaria com a Lei de Responsabilidade Fiscal, no entendimento da Advocacia-Geral da União, o referido ato entra em conflito com as normas que balizam a criação de novas despesas?*”.

26. A existência de um cargo público pressupõe a presença de lastro orçamentário para suportar seu provimento e o pagamento da correspondente remuneração. Todas as remunerações previstas em decorrência do exercício de cargos públicos, objetivamente consideradas, estão limitadas ao teto remuneratório constitucional, de maneira que a incidência ou não do desconto denominado “abate-teto” nos rendimentos dos cargos públicos não prescinde do exame de cada caso concreto, e das circunstâncias próprias da pessoa investida no cargo. A incidência ou não do desconto denominado “abate-teto” dependerá do exame de cada caso, pois, por exemplo, se for investida em cargo em comissão uma pessoa sem qualquer vínculo com a Administração, seguramente não haverá desconto relativo ao “abate-teto”, uma vez que a remuneração correspondente já observa o limite constitucional, no entanto, se para o mesmo cargo em comissão a pessoa investida for um servidor civil em atividade, poderá ou não ser aplicado o desconto “abate-teto”.

27. Em outros termos, os cargos públicos disponíveis na Administração possuem lastro orçamentário para seu provimento e observam o limite remuneratório constitucional, desta maneira, o posicionamento da Advocacia-Geral da União, posto no Parecer nº 23/2020/DECOR/CGU/AGU, na Nota nº 117/2020/DECOR/CGU/AGU, e nos subsequentes Despachos de aprovação, incluindo o Despacho do Advogado-Geral da União nº 517, de 4 de dezembro de 2020, não representa criação de despesas, nem tampouco violação a normas de natureza financeira, ressaltando-se que eventual incidência do desconto denominado “abate-teto” incidirá a partir do exame de cada caso concreto, a depender das circunstâncias que lhe são próprias.

28. Por fim, cumpre reiterar que o Parecer nº 23/2020/DECOR/CGU/AGU, a Nota nº 117/2020/DECOR/CGU/AGU, e os subsequentes Despachos de aprovação, incluindo o Despacho do Advogado-Geral da União nº 517, de 4 de dezembro de 2020, foram exarados para fins de uniformização da jurisprudência administrativa a respeito da questão jurídica em tese, relacionada à forma da incidência do teto remuneratório constitucional de que cuida o inciso XI do art. 37 da Carta, tudo no regular exercício das competências conferidas pelo art. 4º, incisos X e XI da Lei Complementar nº 73, de 1993, que incumbem ao Advogado-Geral da União “*fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e demais atos normativos, a ser uniformemente seguida pelos órgãos e entidades da Administração Federal*”; e “*unificar a jurisprudência administrativa, garantir a correta aplicação das leis, prevenir e dirimir as controvérsias entre os órgãos jurídicos da Administração Federal*”.

29. Por conseguinte, informa-se que a Consultoria-Geral da União - órgão de Direção Superior da Advocacia-Geral da União (art. 2, inciso I, alínea "c", e art. 10 da Lei Complementar nº 73, de 1993), não possui competência para prestar assessoramento jurídico específico ao Ministério da Economia, sendo esta atribuição da alçada da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (art. 2º, inciso I, alínea "b", e art. 13, ambos da Lei Complementar nº 73, de 1993, e art. 32, inciso II, da Lei nº 13.844, de 2019), desta maneira a atuação deste órgão de Direção Superior da Advocacia-Geral da União a respeito da matéria cingiu-se exclusivamente à uniformização da jurisprudência administrativa relacionada à forma da incidência do teto remuneratório constitucional, nos estritos termos e limites do Parecer nº 23/2020/DECOR/CGU/AGU, da Nota nº 117/2020/DECOR/CGU/AGU, e dos subsequentes Despachos de aprovação, incluindo o Despacho do Advogado-Geral da União nº 517, de 4 de dezembro de 2020, de modo que eventuais esclarecimentos especificamente relacionados à edição da Portaria SGP/SEDGG/ME nº 4.975, de 29 de abril de 2021, e seus fundamentos, podem ser solicitados ao Ministério da Economia.

30. Isto posto, em atenção ao § 2º do art. 50 da Constituição Federal, e caso acolhida esta manifestação, sugiro a restituição do feito ao Gabinete do Excelentíssimo Senhor Advogado-Geral da União para que sejam adotadas as providências cabíveis para o tempestivo atendimento ao Ofício 1ªSec/RI/E/nº 224 e ao Requerimento de Informação nº 613/2021.

À consideração superior.

Brasília, 04 de junho de 2021.

VICTOR XIMENES NOGUEIRA
ADVOGADO DA UNIÃO
DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00400000859202149 e da chave de acesso 13e10629

Documento assinado eletronicamente por VICTOR XIMENES NOGUEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 649871260 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VICTOR XIMENES NOGUEIRA. Data e Hora: 04-06-2021 17:32. Número de Série: 26215298677875712250412663380. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS

NOTA n. 00117/2020/DECOR/CGU/AGU

NUP: 60583.000945/2018-87

INTERESSADO: DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO INTERNA - DEADI/MD

ASSUNTO: A Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Defesa e a Secretaria-Geral da Presidência da República requerem esclarecimentos acerca do alcance do PARECER n. 00023/2020/DECOR/CGU/AGU. Cod. Ement.: 4

Senhor Coordenador-Geral,

-I-

1. O caso presente diz respeito à aplicação do teto remuneratório de que trata o inciso XI, do art. 37, da Lei Maior, nas situações lícitas de acumulação de cargos, empregos e funções autorizadas pela própria Constituição da República Federativa do Brasil (CF), frente às últimas decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) - REs 602.043 e 612.975 - e do Tribunal de Contas da União (TCU) - Acórdão nº 501/2018-Plenário acerca da matéria.

2. A Secretaria de Orçamento e Organização Institucional do Ministério da Defesa (SEORI/MD), por meio do Despacho nº 441/GEPES/DEADI/SEORI/SG-MD, de 09 de abril de 2018 (Sequencial 001 do Sapiens), considerou pertinente que o assunto fosse apreciado pelo então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, em razão de sua competência de órgão normatizador quanto ao mesmo.

3. No entanto, considerando a exigência daquele órgão quanto à necessidade de prévia submissão das questões aos órgãos de assessoramento jurídico correspondentes, fez dirigir consulta à CONJUR/MD, com a finalidade de que analisasse a aplicabilidade dos julgados, sua vigência e efeitos.

4. Antes de se manifestar conclusivamente, a CONJUR/MD, considerando que o tema seria comum ao Ministério da Defesa e aos Comandos das Forças Armadas, adotou para o caso o procedimento de uniformização de tese, tendo assim, por meio da Cota nº 00429/2018/CONJUR-MD/CGU/AGU, de 21 de maio de 2018 (Seq. 3), solicitado o pronunciamento prévio das Consultorias Jurídicas-Adjuntas àqueles Comandos Militares.

5. O Comando do Exército veio a se pronunciar por meio do PARECER Nº 00607/2018/CONJUR-EB/CGU/AGU, de 25 de maio de 2018 (sequencial 005 do Sapiens) e PARECER Nº 01219/2018/CONJUR-EB/CGU/AGU, de 25 de setembro de 2018 (sequencial 020 do Sapiens).

6. O Comando da Aeronáutica emitiu seu entendimento por meio dos PARECERES Nº 260/2018/COJAER/CGU/AGU, de 06 de junho de 2018 (sequencial 009 do Sapiens) e Nº 283/2019/COJAER/CGU/AGU, de 14 de junho de 2019 (sequencial 039 do Sapiens), além de colacionar aos autos o PARECER Nº 540/2017/COJAER/CGU/AGU, de 24 de outubro de 2017 (sequencial 037 do Sapiens), que emitira previamente.

7. O Comando da Marinha, por sua vez, se expressou por intermédio do PARECER Nº 0124/2018-RGM/CJACM/CGU/AGU, de 20 de junho de 2018 (sequencial 015 do Sapiens).

8. De posse de todos os subsídios, a CONJUR/MD fez elaborar o PARECER n. 00032/2020/CONJUR-MD/CGU/AGU, de 21 de janeiro de 2020 (sequencial 043 do Sapiens), concluído da seguinte forma:

Ante o exposto, esta CONJUR/MD manifesta-se no sentido de que:

a) o teto remuneratório constitucional deve ser aplicado isoladamente, para cada vínculo funcional do militar/servidor inativo que, juntamente com seus proventos de inatividade, perceber remuneração decorrente de cargo em comissão ou eletivo, conforme autorizado no art. 37, §10, da Constituição Federal, nos termos do entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento, em repercussão geral, dos REs 602043 e 612975 e do Tribunal de Contas da União no julgamento do Acórdão N° 1092/2019 – TCU – Plenário;

b) a aplicação do teto remuneratório constitucional de forma isolada, para cada vínculo funcional, apenas às hipóteses previstas no art. 37, inciso XIV, da Constituição, e no art. 11 da Emenda Constitucional n° 20, de 1998, com exclusão da hipótese prevista no art. 37, §10, do texto constitucional, afronta, a um só tempo, os princípios: da isonomia; da segurança jurídica; da unidade da Constituição; *ubi eadem legis ratio, ibi ide jure*, segundo o qual "onde há a mesma razão, aplica-se o mesmo direito"; e da força normativa e da máxima eficácia da Constituição.

9. Em que pese a consolidação do entendimento supra, a CONJUR/MD entendeu que a matéria deveria ser submetida à análise e pronunciamento desta Consultoria-Geral da União (CGU), com o intuito de se obter posição vinculante do Exmo. Sr. Advogado-Geral da União, haja vista a abrangência do tema relativo à percepção simultânea de proventos de inatividade com a remuneração de cargos em comissão ou eletivo, que alcança os militares, de competência do Ministério da Defesa, e também os servidores civis, de competência do Ministério da Economia.

10. Requereu-se desta CGU que:

a) se avaliasse o tema no âmbito da Advocacia-Geral da União (AGU), especialmente à luz do novo entendimento do TCU no Acórdão N° 1092/2019 – TCU – Plenário; e

b) se adotassem providências no sentido de estimular mudanças na atual minuta de súmula administrativa sobre a matéria, conforme já proposto pela Secretaria-Geral de Contencioso (SGCT/AGU) no processo de NUP 00692.002679/2015-15, contudo, com a adoção do entendimento jurídico defendido em seu opinativo (**PARECER n. 00032/2020/CONJUR-MD/CGU/AGU**).

11. No âmbito deste Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos (DECOR/CGU/AGU), por meio do DESPACHO n.º 87/2020/DECOR/CGU/AGU, de 17 de fevereiro de 2020 (sequencial 48 do Sapiens), V.Exa. vislumbrou não constarem dos autos, até aquele momento, manifestações do órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC) ou da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), em que pese tratar-se de tema de interesse, além dos militares, dos servidores civis.

12. Assim, determinou à Secretaria deste Departamento que solicitasse um pronunciamento da PGFN acerca do tema, a ser encaminhado no prazo máximo de 30 (trinta) dias.

13. Posteriormente, veio a se colacionar aos autos a Nota Técnica SEI n° 9073/2020/ME, sem data, assinada eletronicamente em 13 de março de 2020 (sequencial 50 do Sapiens), emitida pelo órgão central do SIPEC, onde restou concluído não haver fundamento legal que amparasse o direito de se receberem valores superiores ao teto constitucional, uma vez que a Constituição Federal vedaria a percepção de remuneração/proventos/pensão ou de qualquer outra vantagem acima do teto estabelecido. Dessa forma, a Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal (SGP/ME) pugnou pela aplicação do Teto Constitucional ao caso em tela, conforme estabelecido pelo § 11 do art. 40 da Constituição Federal de 1988.

14. A PGFN se pronunciou por meio do PARECER SEI N° 2794/2020/ME, de 08 de abril de 2020 (sequencial 52 do Sapiens), tendo constado de suas conclusões o seguinte:

40. Ante o exposto, pelas razões deduzidas neste Parecer, concluiu-se que:

a) o Supremo Tribunal Federal (STF), ao apreciar em conjunto os Recursos Extraordinários (RE's) n° 602.043 e 612.975, sob a sistemática da Repercussão Geral, fixou a seguinte tese: "Nos casos autorizados constitucionalmente de acumulação de cargos, empregos e funções, a incidência do art. 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";

b) em conformidade com o Parecer n° 01688/2018/CONJUR-MP/CGU/AGU, a tese firmada pelo STF nos RE's n° 602.043 e n° 612.975, em sede de Repercussão Geral, não vincula automaticamente a Administração Pública, cabendo à Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia (SGP/ME),

mediante juízo de conveniência e oportunidade, avaliar a aplicação do referido entendimento no âmbito da Administração Pública Federal;

c) outrossim, de acordo com o Parecer SEI nº 94/2019/CPN/PGACA/PGFN-ME e, nos termos da Nota Informativa nº 16017/2018-MP, esta Consultoria Jurídica entendeu que, até que sobrevenha súmula da Advocacia-Geral da União sobre o tema, permanece aplicável o posicionamento da SGP/ME, diante da sua competência normativa e orientadora em matéria de pessoal civil na esfera da Administração Pública Federal, no sentido de que, para fins de incidência do abate-teto, deverá ser feito o somatório de todas as espécies de remunerações recebidas pelo servidor ou pensionista, englobando subsídio, remuneração, proventos de aposentadoria e pensão;

d) além disso, em consonância com o Parecer SEI nº 5181/2019/ME (SEI 5588859), esta Coordenação-Geral concluiu que a decisão proferida pelo TCU no Acórdão nº 1.092/2019-TCU-Plenário – no qual, especificamente na hipótese de acumulação de proventos de aposentadoria com a remuneração resultante do exercício de cargo em comissão, entendeu que, para fins de incidência do teto constitucional, cada rendimento deve ser considerado isoladamente – não vincula o Poder Executivo federal, competindo à SGP/ME, na qualidade de órgão central do SIPEC, avaliar a conveniência e oportunidade de modificar seu atual posicionamento sobre a aplicação do art. 37, XI, da Constituição Federal;

e) assim, considerando que até o presente momento não houve manifestação do C. STF sobre a situação em testilha, e enquanto não alterada a orientação fixada pela SGP/ME – Nota Informativa nº 16017/2018-MP, Nota Informativa nº 10.914/ME e Nota Técnica SEI nº 9073/2020/ME –, no caso sob exame, o abate-teto constitucional, por ora, incide sobre o somatório dos proventos com os vencimentos percebidos pelo servidor ou militar inativo decorrentes do exercício de cargo em comissão ou eletivo; e

f) em que pese o entendimento vigente, com base no princípio da unidade Constituição, esta Coordenação-Geral corrobora com o posicionamento consignado pela CONJUR-MD no Parecer nº 00032/2020/CONJURMD/CGU/AGU (SEI 6575211) no sentido de que é sustentável sustentar a aplicação da tese do STF aos casos de acumulação lícita de proventos de aposentadoria com a remuneração decorrente do exercício de cargo em comissão ou eletivo, visto que tal possibilidade de acumulação está igualmente prevista na Constituição Federal (cf. arts. 37, § 10 e 40, §11).

15. Este DECOR veio a se manifestar por meio do **PARECER n. 00023/2020/DECOR/CGU/AGU**, de 08 de abril de 2020 (sequencial 57 do Sapiens), onde concluiu que:

81. Diante do exposto, tendo em vista os argumentos acima expostos, conclui-se que:

i) aplicando-se a *ratio decidendi* dos julgados do Supremo Tribunal Federal, no julgamento dos Recursos Extraordinários nºs 612.975/MT e 602.043/MT, bem como em razão de uma interpretação que prestigia os princípios da isonomia, da vedação ao enriquecimento sem causa da Administração Pública, da valorização do trabalho, da estabilidade e da irredutibilidade dos vencimentos e que busca compatibilizar o trabalho exercido e a proporcionalidade da remuneração, nos casos de cumulação constitucionalmente admitida de cargos, empregos e funções, o teto remuneratório deve ser considerado isoladamente para cada um dos cargos, e não em relação ao somatório dos ganhos do agente público;

ii) mesmo entendimento se aplica em se tratando de cumulação de proventos de servidor/militar e remuneração por cargo eletivo ou comissionado (conforme autorizado no art. 37, §10, da Constituição), devendo o teto remuneratório, também nesses casos, ser considerado isoladamente para cada um dos vínculos.

16. Por intermédio da NOTA n. 00256/2020/CONJUR-MD/CGU/AGU, de 29 de abril de 2020 (sequencial 099 do Sapiens), a Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Defesa (CONJUR/MD) apontou ter verificado a necessidade de se suspender o PARECER n. 00023/2020/DECOR/CGU/AGU, de 08 de abril de 2020, aprovado pelo Despacho do Consultor-Geral da União nº 00273/GAB/CGU/AGU e pelo Despacho do Advogado-Geral da União nº 164, datados de 09 de abril de 2020 (todas essas manifestações constantes do sequencial 057 do Sapiens), para esclarecimentos prévios de algumas questões, a fim de se possibilitar a sua adequada implementação e o seu efetivo cumprimento.

17. De acordo com a CONJUR/MD, não teria ficado claro nem expressamente declarado no PARECER n. 00023/2020/DECOR/CGU/AGU se o anterior PARECER n. 00055/2019/DECOR/CGU/AGU, de 25 de junho de 2019 (sequencial 23 do Sapiens do processo de NUP 64128.005262/2016-82), que também recebeu a aprovação do Exmo. Sr. Advogado-Geral da União por meio do Despacho nº 398, de 17 de julho de 2019 (sequencial 27 do Sapiens do processo de NUP 64128.005262/2016-82), havia restado superado e revogado ou se permaneceria parcialmente válido em alguma parte.

18. Para a CONJUR/MD, tal dúvida seria relevante, haja vista que no PARECER n. 00055/2019/DECOR/CGU/AGU se havia feito referência expressa à acumulação de pensão com remuneração de cargo público, ao passo que no PARECER n. 00023/2020/DECOR/CGU/AGU nada se havia dito a respeito.
19. Outro ponto suscitado pela CONJUR/MD seria a necessidade de se esclarecer quais seriam as "repartições interessadas" que estariam obrigadas a dar efetivo cumprimento ao parecer jurídico aprovado apenas pelo Advogado-Geral da União, conforme menciona o art. 40, § 2º, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993: Isso pelo fato de o PARECER n. 00023/2020/DECOR/CGU/AGU não ter sido aprovado pelo Presidente da República nem publicado no Diário Oficial da União (DOU), o que vincularia e obrigaria seu cumprimento por parte de toda a Administração Pública Federal.
20. Nesse passo, considerando que no momento atual os esforços da Administração Pública Federal estariam todos concentrados e voltados para o enfrentamento da pandemia do COVID-19, bem como a existência de notícias de priorização da tramitação na Câmara dos Deputados do Projeto de Lei nº 3.123/2015, que trata da regulamentação da aplicação uniforme do teto constitucional em todos os Poderes da República, a CONJUR/MD entendeu que seria recomendável que se suspendesse o PARECER n. 00023/2020/DECOR/CGU/AGU até o encerramento da calamidade pública de repercussão nacional e que se retornasse o caso a esta CGU para reexame e complementação.
21. Eis os pedidos constantes da NOTA nº 00256/2020/CONJUR-MD/CGU/AGU:
- Em razão do exposto, esta CONJUR/MD vem apresentar um PEDIDO DE REEXAME da matéria ao Sr. Advogado-Geral da União e pugnar pela necessidade de novo pronunciamento da Consultoria-Geral da União, razão pela qual formula os seguintes pedidos:
- a) que seja suspenso o PARECER n. 00023/2020/DECOR/CGU/AGU, aprovado pelo Despacho nº 00273/GAB/CGU/AGU do Sr. Consultor-Geral da União e pelo Despacho do Advogado-Geral da União nº 164, até a conclusão da análise do presente Pedido de Reexame e o encerramento da calamidade pública de repercussão nacional, a fim de garantir a adequada e uniforme implementação do referido parecer por todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal;
- b) que sejam avaliadas e esclarecidas as questões supervenientes apresentadas no decorrer desta Nota, com a complementação do PARECER n. 00023/2020/DECOR/CGU/AGU, se assim entender conveniente a Consultoria-Geral da União.
22. Por meio do DESPACHO Nº 233, de 04 de maio de 2020 (sequencial 110 do Sapiens), o Exmo. Sr. Advogado-Geral da União, considerando os termos da NOTA nº 00256/2020/CONJUR-MD/CGU/AGU, suspendeu a aprovação do PARECER nº 00023/2020/DECOR/CGU/AGU, efetivada por meio do DESPACHO AGU Nº 164, de 09 de abril de 2020, e restituiu os autos a esta CGU, para análise quanto aos pedidos formulados por meio da referida Nota e demais providências cabíveis.
23. Em 25 de maio de 2020, o caso foi distribuído a este Advogado signatário, para apreciação.
24. Posteriormente, por meio do OFÍCIO Nº 456/2020/GABIN/SAJ/SG/PR, de 08 de junho de 2020 (sequencial 173 do Sapiens), o Exmo. Sr. Chefe de Gabinete da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Secretaria-Geral da Presidência da República encaminhou ao Exmo. Sr. Chefe de Gabinete do Consultor-Geral da União, a título de colaboração, a Nota Técnica nº 3/2020/DIGEP/SA, sem data, assinada eletronicamente em 05 de junho de 2020, lavrada no âmbito da Secretaria Especial de Administração daquele órgão.
25. Na referida Nota, apresentaram-se considerações sobre os recentes pronunciamentos do STF e do TCU acerca do teto constitucional e seu alcance sobre situações jurídicas em que a Constituição Federal autorizaria a acumulação de cargos.
26. Sugeriu-se naquela Nota, ao final, o encaminhamento da questão a esta AGU, com a finalidade de pacificação da interpretação do tema junto ao Poder Executivo Federal, com o esclarecimento principalmente das seguintes questões:
- a) sobre a abrangência da aplicação de abate teto na remuneração dos agentes públicos civis quando da acumulação de cargos, em especial no acúmulo com cargos comissionados; e
- b) sobre a abrangência da aplicação do abate teto na remuneração dos militares das Forças Armadas, ativos ou não, quando da investidura em cargos em comissão.
27. O Exmo. Sr. Chefe de Gabinete do Consultor-Geral da União fez emitir o DESPACHO n. 00519/2020/GAB/CGU/AGU, de 08 de junho de 2020 (sequencial 175 do Sapiens), por meio do qual encaminhou o feito a este DECOR para análise e adoção das providências que entendesse pertinentes.

28. Em face da nova demanda, em 09 de junho de 2020, o prazo inicialmente estipulado ao Advogado signatário para a apreciação do caso presente foi ampliado.

29. Eis o relatório.

-II-

30. Nesse item, abordar-se-á o pedido de reconsideração formulado pela CONJUR/MD.

31. Como relatado, a CONJUR/MD requereu que se suspendesse a aplicação do PARECER nº 00023/2020/DECOR/CGU/AGU por entender que algumas questões estariam a demandar um maior esclarecimento por parte desta CGU, quais sejam:

a) se o PARECER n. 00055/2019/DECOR/CGU/AGU teria sido integral ou parcialmente superado, uma vez que nesse teriam sido tratados aspectos relacionados à acumulação de pensão com remuneração de cargo público, ao passo em que naquele, nada se havia dito a respeito; e

b) quais seriam as "repartições interessadas" que estariam obrigadas a dar efetivo cumprimento ao parecer jurídico aprovado apenas pelo Exmo. Sr. Advogado-Geral da União, conforme menciona o art. 40, § 2º, da Lei Complementar nº 73, de 1993: Isso pelo fato de o PARECER n. 00023/2020/DECOR/CGU/AGU não ter sido aprovado pelo Presidente da República nem publicado no DOU (o que vincularia e obrigaria seu cumprimento por toda Administração Pública Federal).

32. A nosso ver, são pertinentes os esclarecimentos solicitados pela CONJUR/MD acerca do alcance do PARECER n. 00023/2020/DECOR/CGU/AGU.

33. Em relação ao primeiro ponto, entende-se que o PARECER n. 00023/2020/DECOR/CGU/AGU não tenha se prestado a superar inteiramente o PARECER n. 00055/2019/DECOR/CGU/AGU.

34. Isso porque, a rigor, como já havia apontado a CONJUR/MD, no PARECER n. 00023/2020/DECOR/CGU/AGU não se tratou de hipóteses de acumulação de pensões com outras modalidades de remuneração para fins de incidência do teto constitucional, questão essa que, ao revés, constituiu a razão de ser do PARECER n. 00055/2019/DECOR/CGU/AGU.

35. Podemos constatar essa assertiva da leitura das conclusões lançadas nesse opinativo mais antigo, assim redigidas:

89. Isto posto, opinamos que o Despacho CGU nº. 1.723/2009 continua prevalente, quando estipula que "**a pensão deve ser considerada de forma cumulada com as demais espécies remuneratórias, entre as quais os proventos de aposentadoria e a remuneração do cargo em comissão, para fins de submissão ao teto constitucional remuneratório fixado pelo art. 37, XI da CF**".

90. Afinal, as decisões do STF, proferidas em sede de repercussão geral, decorrentes dos julgamentos do RE nº 602.043/MT e do RE nº 612.975/MT, trataram da acumulação de cargos, empregos e funções, em casos constitucionalmente autorizados, e da acumulação de proventos de inatividade com a remuneração decorrente de provimento em cargo público, por concurso público ou outro meio constitucional, até a data da promulgação da Emenda Constitucional nº 20/1998, vedada a percepção cumulada de dois proventos de inatividade, nada tendo sido falado acerca da cumulação de pensões com outras verbas remuneratórias.

36. Assim, a nosso ver, s.m.j., no que diz respeito ao cômputo das pensões em acúmulo com outros benefícios e remunerações, para fins de incidência do teto constitucional, continuam prevalentes as disposições trazidas no PARECER n. 00055/2019/DECOR/CGU/AGU.

37. Acerca disso, corrobora esse entendimento o fato de ter constado do **DESPACHO n.º 203/2020/DECOR/CGU/AGU, de 09 de abril de 2020** (sequencial 057 do Sapiens), **lavrado por V.Exa, que o PARECER n. 00023/2020/DECOR/CGU/AGU representaria reforma substancial do entendimento firmado no PARECER n. 00055/2019/DECOR/CGU/AGU, assertiva essa que pressupõe não ter havido uma revogação total.**

38. Eis o que constou do referido despacho:

1. Estou de acordo com o Parecer n.º 23/2020/DECOR/CGU/AGU, subscrito pela Exma. Sra. Advogada da União Fernanda Raso Zamorano.

2. Esclareço que a adoção da presente tese representará **reforma substancial** do entendimento firmado no Parecer n.º 55/2019/DECOR/CGU/AGU, aprovado pelo Exmo. Sr. Advogado-Geral da União em 17/07/2019.

(...)

(Destaque nosso)

39. Quanto a esse ponto, ainda, convém reiterar o que informou a PGFN em seu PARECER SEI Nº 2794/2020/ME acerca do Recurso Extraordinário nº 602.584/DF, que atualmente se encontra passível de julgamento no âmbito do STF.

40. Intenta-se com esse RE definir a constitucionalidade (ou não) da incidência do teto remuneratório de forma cumulada sobre o montante percebido em razão do recebimento concomitante de proventos de aposentadoria com o benefício da pensão.

41. Coube a esta AGU, na representação judicial da União, interpor o recurso em face de decisão proferida pelo Conselho Especial do Egrégio Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios que, ao julgar o Mandado de Segurança nº 2005.00.2.007788-9, decidiu pela não incidência do teto constitucional remuneratório sobre o montante decorrente da acumulação do benefício de pensão com proventos de aposentadoria.

42. Aduziu-se no acórdão recorrido que as remunerações constituíam direitos distintos, constitucional e legalmente garantidos, sendo o fato gerador do benefício da pensão a morte do segurado e o dos proventos da aposentadoria, o preenchimento dos requisitos definidos para a inatividade.

43. Dessa forma, determinou-se à União que os valores deveriam ser considerados individualmente para fins de incidência do corte, e não em conjunto.

44. Eis a ementa do acórdão fustigado:

MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. TETO REMUNERATÓRIO. EC 41/2003. PORTARIAS GPR Nº 170 E 470, AMBAS DE 2004. PRELIMINAR DE LITISPENDÊNCIA REJEITADA. OFENSA ÀS GARANTIAS DO DIREITO ADQUIRIDO E ATO JURÍDICO PERFEITO – INOCORRÊNCIA. IMPETRANTE QUE OCUPA CARGO DE ANALISTA JUDICIÁRIO E PERCEBE SIMULTANEAMENTE PENSÃO EM VIRTUDE DE FALECIMENTO DE EX-SERVIDOR – NÃO INCIDÊNCIA SOBRE O MONTANTE DA ACUMULAÇÃO DOS VENCIMENTOS COM O BENEFÍCIO DE PENSÃO. SEGURANÇA CONCEDIDA EM PARTE.

Demonstrado que, apesar da identidade de partes e causa de pedir, a segunda impetração tem objeto mais amplo e pedido diverso, rejeita-se a preliminar de litispendência.

No ordenamento jurídico pátrio não há lugar para a alegação de direito adquirido à imutabilidade vencimentos ou proventos de servidor público. Com o advento da EC nº 41, tem-se como superada a discussão a respeito de diploma legal que estabeleça regras para a aplicação do inciso XI, do art. 37 da Constituição Federal.

Não incide o teto constitucional sobre o montante da acumulação dos vencimentos e benefício de pensão. Trata-se de direitos distintos, constitucional e legalmente garantidos, tende o primeiro como fato gerador o exercício de cargo público e o segundo, a morte do segurado. Segurança que se concede, quanto a este aspecto em particular, a fim de se determinar à douta autoridade coatora que, para efeito de aplicação do teto remuneratório, considere o valor de cada parcela recebida pela impetrante individualmente.

45. Esta AGU sustentou no recurso que a Emenda Constitucional nº 41/2003, que havia provocado alterações no texto do inciso XI do art. 37 da Lei Maior, seria expressa quanto ao fato de que a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos não poderiam exceder o subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, incluindo-se os “proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não” e “as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza”.

46. O Relator do RE nº 602.584/DF assentou a configuração, na espécie, do instituto da repercussão geral, medida essa que foi ratificada pelo Plenário Virtual da Corte, nos seguintes termos:

TETO REMUNERATÓRIO – INCIDÊNCIA SOBRE O MONTANTE DECORRENTE DA ACUMULAÇÃO DE PROVENTOS DE APOSENTADORIA E PENSÃO – ARTIGO 37, INCISO XI, DA CARTA FEDERAL E ARTIGOS 8º E 9º DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 41/2003. Possui repercussão geral a controvérsia sobre a possibilidade de, ante o mesmo credor, existir a distinção do que recebido, para efeito do teto remuneratório, presentes as rubricas proventos e pensão, a teor do artigo 37, inciso XI, da Carta da República e dos artigos 8º e 9º da Emenda Constitucional nº 41/2003.(RE 602584 RG, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, julgado em 16/12/2010, DJe-038 DIVULG 24-02-2011 PUBLIC 25-02-2011 EMENT VOL-02471-01 PP-00285 RDECTRAB v. 18, n. 201, 2011, p. 248-251 LEXSTF v. 33, n. 387, 2011, p. 190-193)

47. Fato que não pode ser desconsiderado é o de que a questão da incidência conjunta ou isolada do teto em relação às pensões recebidas em concomitância com outras formas de remuneração está judicializada no STF, tendo esta AGU adotado entendimento pela aplicação do limitador de forma global, pelo que, s.m.j., não há como adotar posição contrária em sede administrativa nesse momento.

48. Poder-se-ia até se argumentar que, na defesa do entendimento contrário, o Colendo Superior Tribunal de Justiça (STJ) já possui precedente construído no sentido de reconhecer a tese de que, sendo legítima a acumulação de proventos de aposentadoria de servidor público com pensão por morte de cônjuge finado e também servidor público, o teto constitucional deveria incidir isoladamente sobre cada uma destas verbas. Senão vejamos.

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO - SERVIDOR APOSENTADO E BENEFICIÁRIO DE PENSÃO POR MORTE - TETO CONSTITUCIONAL – INCIDÊNCIA ISOLA DA SOBRE CADA UMA DAS VERBAS - INTERPRETAÇÃO LÓGICO SISTEMÁTICA DA CONSTITUIÇÃO - CARÁTER CONTRIBUTIVO DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO DO SERVIDOR PÚBLICO - SEGURANÇA JURÍDICA - VEDAÇÃO DO ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA - PRINCÍPIO DA IGUALDADE - RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA PROVIDO.

1. Sendo legítima a acumulação de proventos de aposentadoria de servidor público com pensão por morte de cônjuge finado e também servidor público, o teto constitucional deve incidir isoladamente sobre cada uma destas verbas.
2. Inteligência lógico-sistemática da Constituição Federal.
3. Incidência dos princípios da segurança jurídica, da vedação do enriquecimento sem causa e da igualdade.
4. Recurso ordinário em mandado de segurança provido.

(STJ, Qunita Turma, RMC 30.880/CE, Relator Ministro Moura Ribeiro, julgamento por maioria em 20 de maio de 2014, publicado no DJe de 24 de junho de 2014 – RSTJ vol. 235 p. 512)

49. Mas não há como deixar de considerar que a matéria possui notória índole de natureza constitucional, o que demonstra a conveniência de se aguardar o pronunciamento do STF sobre a mesma antes de se cogitar um reconhecimento administrativo a respeito, com eventual superação total do PARECER n. 00055/2019/DECOR/CGU/AGU.

50. Além disso, nunca é demais lembrar que uma medida tendente a promover um reconhecimento administrativo dessa envergadura em muito contribuirá para um aumento significativo dos gastos junto ao já combalido erário público, pelo que não se deve realizar de forma desavisada, sem fundamento em uma alteração legislativa ou jurisprudencial clara a esse respeito.

51. Quanto ao segundo questionamento apresentado pela CONJUR/MD, sobre a definição de quais seriam “as repartições interessadas”, segundo dicção do texto do § 2º do art. 40 da Lei Complementar nº 73/93, convém trazer à baila, primeiramente, o que versa o dispositivo:

Art. 40. Os pareceres do Advogado-Geral da União são por este submetidos à aprovação do Presidente da República.

§ 1º O parecer aprovado e publicado juntamente com o despacho presidencial vincula a Administração Federal, cujos órgãos e entidades ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento.

§ 2º O parecer aprovado, mas não publicado, obriga apenas as repartições interessadas, a partir do momento em que dele tenham ciência.

52. O parágrafo 2º do art. 40 da LC 93/73 dispõe sobre os casos em que os pareceres são aprovados pelo Exmo. Sr. Presidente da República, mas não são levados à publicação no Diário Oficial.

53. Nos casos como o presente, em que o parecer é aprovado pelo Exmo. Sr. Advogado-Geral da União, sem que tenha sido levado ao crivo do Exmo. Sr. Presidente da República, a vinculação ocorre em relação aos membros da Advocacia Pública Federal e aos órgãos integrantes e vinculados à AGU.

-III-

54. Neste tópico, apreciar-se-ão os questionamentos formulados pela Presidência da República.

55. Como constou do relatório desta manifestação, o Exmo. Sr. Chefe de Gabinete da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Secretaria-Geral da Presidência da República encaminhou a esta CGU a Nota Técnica nº 3/2020/DIGEP/SA, onde foram solicitados esclarecimentos acerca das seguintes questões:

a) sobre a abrangência da aplicação de abate teto na remuneração dos agentes públicos civis quando da acumulação de cargos, em especial no acúmulo com cargos comissionados; e

b) sobre a abrangência da aplicação do abate teto na remuneração dos militares das Forças Armadas, ativos ou não, quando da investidura em cargos em comissão.

56. No PARECER n. 00023/2020/DECOR/CGU/AGU, s.m.j, foram abordados, de maneira clara, completa e objetiva as hipóteses de aplicação de abate teto na remuneração dos agentes públicos civis quando da acumulação de cargos, bem como da situação de cumulação de proventos de servidor/militar e remuneração por cargo eletivo ou comissionado (conforme autorizado no art. 37, §10, da Constituição), tendo-se concluído ali que o teto remuneratório, também nesses casos, deveria ser considerado isoladamente para cada um dos vínculos.

57. Acerca especificamente do exercício de cargos comissionados por servidores públicos e a incidência do teto constitucional, o TCU de há muito já firmou entendimento no sentido de que:

O servidor efetivo que assume função comissionada não exerce dois cargos públicos separados, portanto não é razoável equiparar servidor ocupante de cargo efetivo investido em função comissionada com servidor ocupante de dois cargos efetivos.

58. Objetivando possibilitar uma melhor compreensão da Corte de Contas acerca do tema, traz-se à baila importante trecho extraído do voto proferido pelo Ministro Benjamin Zymler, Relator do Acórdão 3.193/2014, proferido no âmbito do Processo 010.217/2009-6, que teve curso na Primeira Câmara e cuja sessão ocorreu em 18 de junho de 2014:

2. Inconformado com a inclusão de parcelas referentes a funções comissionadas na base de cálculo do teto remuneratório, o Diretor-Geral da Casa Legislativa interpõe "pedido de reexame parcial".

(...)

4. No mérito, o recorrente pondera que:

a) *"a questão do cômputo ou não da contraprestação pelo exercício de função comissionada no cálculo do teto remuneratório é objeto de debate no bojo de ação civil pública proposta pelo Ministério Público Federal"* (processo nº 16153.45.2011.4.01.3400, em trâmite na 9ª Vara Federal do Distrito Federal), em que especificamente se discutem os critérios estabelecidos na decisão da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, bem assim em outros processos com repercussão geral admitidos pelo STF (Recursos Extraordinários 675978, 606358, 612975 e 602043) e em processos de fiscalização – de competência do Plenário – conduzidos pelo próprio TCU (TCs 010.572/2010-4 e 023.722/2012-6);

b) *"a seguir-se a ideia de que a contraprestação pelo exercício de função comissionada seja somada à remuneração do cargo para fins de aferição do teto, o servidor, que pelo exercício de uma das atribuições acumuladas percebesse retribuição que transbordasse o limite remuneratório,*

simplesmente ficaria impossibilitado de receber qualquer remuneração pelo exercício da segunda atribuição”;

c) *“se o constituinte originário permitiu a acumulação de cargos em caráter excepcional, especificando taxativamente as hipóteses cabíveis, não se poderia admitir que o reformador viesse a tolher esse direito, afastando a contrapartida que lhe é devida e impondo a prestação de serviço gratuito, vedada pelo art. 40 da Lei 8.112/1990 e rechaçada pelos arts. 7º, IV, e 39, § 3º, da Constituição”;*

d) *“nesse contexto, para fins da aplicação do inciso XI do art. 37 da Constituição, as remunerações cuja acumulação seja admitida pela própria Carta Magna devem ser consideradas isoladamente, ficando sujeitas à redução apenas se, em um ou outro caso, por si só, ultrapassarem o limite constitucional”;*

e) *“foi exatamente nesse sentido o entendimento adotado pela Suprema Corte, na Sessão Administrativa de 05/2/2004, ao definir que as remunerações pelo exercício do cargo de Ministro do Tribunal Superior Eleitoral e do magistério não seriam somadas à de Ministro do Supremo Tribunal Federal, para fins de cômputo do teto de remuneração e tampouco estaria sujeita à sua incidência”;*

f) *“na medida em que a acumulação remunerada de cargo efetivo com função de confiança está garantida em sede constitucional (art. 7º, IV, c/c art. 39, § 3º), a respectiva remuneração pelo exercício da função constitui-se em verdadeira contraprestação pelo acréscimo de responsabilidades assumidas pelo servidor, merecendo, por conseguinte, idêntico tratamento conferido à acumulação lícita remunerada de cargos públicos, contemplada no inciso XVI do art. 37”.*

(...)

28. Passando, pois, às alegações de mérito do recurso, mais propriamente, ressalto, de início, por relevante, que não se busca aqui resolver toda a controvérsia criada em torno do limite remuneratório estipulado no art. 37, inciso XI, da CF, muito menos a problemática aplicação do teto quando envolvida a acumulação lícita de cargos públicos na atividade. O escopo destes autos é bem mais restrito, como dito, limitando-se ao exame de títulos de aposentadorias tomados isoladamente, cada um deles alusivo a um único cargo público.

29. Também não é demais enfatizar, mesmo se tratando de um truísmo, que o regime jurídico dos servidores ativos não se confunde com o regime jurídico dos inativos. Há diferenças significativas entre eles, inclusive no que tange às vantagens pecuniárias devidas numa ou noutra situação. (...)

30. Delineada assim a questão, observo, com as vênias de estilo, que exatamente em face da mais notória distinção entre servidores ativos e inativos, o chamado "otium cum dignitate" destes últimos, perde relevância toda a argumentação de mérito articulada no recurso do Diretor-Geral da Câmara dos Deputados, lastreada na ilegitimidade da prestação de serviço gratuito (quando não remunerado o exercício de função comissionada) ou na suposta perda de eficiência da Administração (quando a ausência dessa remuneração implica o desinteresse dos servidores mais qualificados) : é que, por evidente, não há exercício de função pública na inatividade.

31. Sem embargo, não se apresenta razoável a tentativa de equiparar servidor ocupante de cargo efetivo investido em função comissionada com servidor ocupante de dois cargos efetivos.

32. Na primeira hipótese, ao contrário da segunda, não há o exercício concomitante de dois conjuntos distintos de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional da unidade" (cf. art. 3º da Lei 8.112/1990) - em outras palavras, o servidor efetivo que assume função comissionada não exerce dois cargos públicos separados.

33. Na realidade, ao ser investido em função comissionada, quando não ocorre o puro e simples afastamento do servidor de seu cargo de origem (cf. art. 120 do RJU), as atribuições e responsabilidades deste são reconfiguradas de sorte a contemplar, em paralelo, atividades de direção,

chefia ou assessoramento. O servidor não passa a prestar duas jornadas de trabalho distintas, tampouco estabelece uma segunda relação jurídica autônoma com a Administração ou passa a fazer jus a duas remunerações independentes. O próprio recorrente, diga-se de passagem, transcreve, em suas razões, texto atribuído ao jurista José Afonso da Silva onde se faz uma abordagem correta da hipótese (o destaque não consta do original):

"As contraprestações dos cargos e funções acumuladas devem ser consideradas em conjunto, uma vez que a gratificação funcional não tem autonomia em relação ao estipêndio do cargo efetivo do servidor que veio a ocupar o cargo ou a função de confiança."

34. Mas ainda que assim não fosse, e se pudesse tratar a função comissionada ocupada por servidor efetivo como retribuição por um segundo cargo público, a literalidade do § 11 do art. 40 da Constituição Federal, voltado precipuamente à regulação dos proventos de aposentadoria do funcionalismo, novamente conduziria a solução diversa daquela pretendida pelo recorrente:

"Art. 40

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

35. Note-se que mesmo no caso de acumulação de proventos de inatividade com retribuição pelo exercício de cargo em comissão as duas remunerações devem ser somadas para efeito de observância do teto.

36. De qualquer forma, insisto, não se cuida, na espécie, de duas aposentadorias de um mesmo servidor em cargos distintos, nem de aposentadorias combinadas com o exercício de cargos em comissão, mas, em cada caso, de uma única aposentadoria em um único cargo. Mais especificamente, o que se discute nos autos - e constitui o cerne da irresignação ora manifestada pelo Diretor-Geral da Câmara dos Deputados - é a obrigatoriedade do cômputo da vantagem pessoal denominada "opção" no cálculo do chamado "abate teto", obrigatoriedade essa que o interessado, como visto, não logrou afastar.

59. Em relação à última conclusão, atinente à incidência do teto sobre os proventos de aposentadoria quando percebidos em cumulação com outras modalidades de remuneração, o TCU evoluiu seu entendimento para se adequar à nova jurisprudência do STF, conforme demonstra o sumário do Acórdão 1092/2019-Plenário:

CONSULTA FORMULADA PELO PRESIDENTE DO TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO ACERCA DA APLICAÇÃO DO TETO REMUNERATÓRIO EM CASOS ESPECÍFICOS DE ACUMULAÇÃO DE PROVENTOS E REMUNERAÇÕES. CONHECIMENTO. RESPOSTA AO CONSULENTE. - No caso de percepção simultânea de proventos do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos Federais e do Regime Geral de Previdência Social, o teto constitucional previsto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal deve incidir sobre cada um dos proventos isoladamente; - Na hipótese de acumulação de proventos de aposentadoria com a remuneração decorrente do exercício de cargo em comissão, considera-se, para fins de incidência do teto constitucional previsto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, cada rendimento isoladamente; - Precedentes do STF e do TCU sobre o assunto.

(TCU, Plenário, Processo 027.477/2018-5, Acórdão 1092/2019-Plenário, Rel. Min. Raimundo Carreiro, data da sessão 15 de maio de 2019)

60. Como visto, o TCU passou a entender que no caso de percepção simultânea de proventos do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos Federais e do Regime Geral de Previdência Social, o teto constitucional previsto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, deve incidir sobre cada um dos proventos isoladamente.

61. Também passou a compreender que, na hipótese de acumulação de proventos de aposentadoria com a remuneração decorrente do exercício de cargo em comissão, considera-se, para fins de incidência do teto constitucional previsto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, cada rendimento isoladamente.

62. Em relação ao exercício de cargo comissionado por servidor efetivo, entendemos que remanesce incólume o entendimento lançado no voto do Ministro Benjamin Zymler, constante do acórdão 3.193/2014.

63. Como bem avaliou o Ministro Benjamin Zymler, não há no exercício de cargo em comissão por parte de servidor efetivo o desempenho concomitante de dois "conjuntos distintos de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional da unidade" (cf. art. 3º da Lei 8.112/1990) - em outras palavras, o servidor efetivo que assume função comissionada não exerce dois cargos públicos separados.

64. Irreparável o voto, também, quando assevera que, na realidade, ao ser investido em função comissionada, quando não ocorre o puro e simples afastamento do servidor de seu cargo de origem (cf. art. 120 do RJU), as atribuições e responsabilidades deste são reconfiguradas de sorte a contemplar, em paralelo, atividades de direção, chefia ou assessoramento.

65. O servidor, bem apontou o TCU, não passa a prestar duas jornadas de trabalho distintas, tampouco estabelece uma segunda relação jurídica autônoma com a Administração ou passa a fazer jus a duas remunerações independentes.

66. Essa lógica também se aplica aos militares da ativa quando desempenham cargos em comissão.

67. E não se podem desconsiderar as disposições constantes da Lei nº 11.526, de 04 de outubro de 2007, que têm total presunção de constitucionalidade, devendo a Administração se pautar no respeito ao princípio da legalidade.

68. Segundo consta do art. 2º dessa Lei, o servidor ocupante de cargo efetivo, o militar ou o empregado permanente de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, dos Municípios ou do Distrito Federal investido nos cargos a que se refere o art. 1º (cargos em comissão da administração pública federal direta, autárquica e fundacional), poderá optar por uma das remunerações a seguir discriminadas:

I - a remuneração do cargo em comissão, acrescida dos anuênios;

II - a diferença entre a remuneração do cargo em comissão e a remuneração do cargo efetivo, do posto ou graduação, ou do emprego; ou

III - a remuneração do cargo efetivo, do posto ou graduação, ou do emprego, acrescida do percentual de 60% (sessenta por cento) do respectivo cargo em comissão.

69. Eis a íntegra dos arts. 1º e 2º da Lei nº 11.526/2007:

Art. 1º A remuneração dos cargos em comissão da administração pública federal direta, autárquica e fundacional passa a ser a constante do Anexo I desta Lei.

Art. 2º O servidor ocupante de cargo efetivo, o militar ou o empregado permanente de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, dos Municípios ou do Distrito Federal investido nos cargos a que se refere o art. 1º desta Lei poderá optar por uma das remunerações a seguir discriminadas: (Redação dada pela Lei nº 12.094, de 2009)

I - a remuneração do cargo em comissão, acrescida dos anuênios;

II - a diferença entre a remuneração do cargo em comissão e a remuneração do cargo efetivo, do posto ou graduação, ou do emprego; ou (Redação dada pela Lei nº 12.094, de 2009)

III - a remuneração do cargo efetivo, do posto ou graduação, ou do emprego, acrescida do percentual de 60% (sessenta por cento) do respectivo cargo em comissão. (Redação dada pela Lei nº 12.094, de 2009)

§ 1º O docente do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal, a que se refere a Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012, submetido ao Regime de Dedicção Exclusiva poderá ocupar Cargo de Direção - CD ou Função Gratificada - FG, nas Instituições Federais de Ensino, sendo-lhe facultado optar, quando ocupante de CD, nos termos do inciso III do caput. (Redação dada pela Lei nº 12.863, de 2013)

§ 2º O docente a que se refere o § 1º deste artigo cedido para órgãos e entidades da União, para o exercício de cargo em comissão de Natureza Especial ou do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, de níveis

DAS 4, DAS 5 ou DAS 6, ou equivalentes, quando optante pela remuneração do cargo efetivo, perceberá o vencimento acrescido da vantagem relativa ao regime de dedicação exclusiva.

§ 3º O acréscimo previsto no § 2º deste artigo poderá ser percebido, no caso de docente cedido para o Ministério da Educação para o exercício de cargo em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, de nível DAS 3.

§ 4º O docente a que se refere o § 1º cedido para Estados, Distrito Federal e Municípios para a ocupação de cargos em comissão especificados em regulamento do Poder Executivo federal poderá optar pela remuneração do cargo efetivo, caso em que perceberá o vencimento acrescido da vantagem relativa ao regime de dedicação exclusiva, cabendo o ônus da remuneração ao órgão ou entidade cessionária. (Incluído pela Lei nº 12.863, de 2013) (Regulamento)

§ 5º O docente a que se refere o § 1º manterá a remuneração do cargo efetivo, caso em que perceberá o vencimento acrescido da vantagem relativa ao regime de dedicação exclusiva, quando em cessão especial de que trata o art. 14 da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, para organizações sociais qualificadas pelo Poder Executivo federal. (Incluído pela Lei nº 12.863, de 2013)

70. Essas as considerações que tínhamos a prestar, em relação aos pleitos formulados pela CONJUR/MD e pela Secretaria-Geral da Presidência da República.

-IV-

71. Isto posto, em atendimento aos questionamentos formulados pela CONJUR/MD e pela Secretaria-Geral da Presidência da República, temos a prestar os seguintes esclarecimentos:

a) ratificam-se os termos do PARECER n. 00023/2020/DECOR/CGU/AGU;

b) em que pese o PARECER n. 00023/2020/DECOR/CGU/AGU ter alterado substancialmente o Parecer nº 00055/2019/DECOR/CGU/AGU, não teve, smj, o condão de revogá-lo, uma vez que naquele parecer não foram tratadas questões atinentes às pensões, que foram tratadas nesse;

c) no que diz respeito ao cômputo das pensões em acúmulo com outras remunerações, para fins de incidência do teto constitucional, continuam prevalentes as disposições do PARECER n. 00055/2019/DECOR/CGU/AGU;

d) quanto ao alcance do § 2º do art. 40 da LC 73/93, entendemos que trata dos casos em que os pareceres são aprovados pelo Exmo. Sr. Presidente da República, mas não publicados no Diário Oficial. Quando o parecer é aprovado pelo Exmo. Sr. Advogado-Geral da União, sem que tenha sido levado ao crivo do Exmo. Sr. Presidente da República, vincula os membros da Advocacia Pública Federal e os órgãos integrantes e vinculados à AGU;

e) incide o teto constitucional sobre a remuneração do servidor público efetivo que exerce cargo em comissão, de forma conjunta, tendo em vista que, em tal situação, não há o exercício de dois cargos públicos separados;

f) o entendimento constante do item “e)” se aplica ao militar da ativa que exerça cargo em comissão; e

g) deve-se recomendar ao Exmo. Sr. Advogado-Geral da União o restabelecimento do PARECER n. 00023/2020/DECOR/CGU/AGU, com o intuito de lhe devolver a devida eficácia.

72. Caso se aprove a presente manifestação, aconselhamos que se dê ciência de seus termos à Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Defesa, à Subchefia de Assuntos Jurídicos da Secretaria-Geral da Presidência da República e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, para as providências que eventualmente entenderem cabíveis.

À consideração superior.

04/06/2021

<https://sapiens.agu.gov.br/documento/451987767>

Brasília, 30 de junho de 2020.

MAURÍCIO BRAGA TORRES
ADVOGADO DA UNIÃO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 60583000945201887 e da chave de acesso 04872a22

Documento assinado eletronicamente por MAURICIO BRAGA TORRES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 451987767 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MAURICIO BRAGA TORRES. Data e Hora: 01-09-2020 12:08. Número de Série: 15621725573000936055320040826. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS

DESPACHO n.º 477/2020/DECOR/CGU/AGU

NUP: 60583.000945/2018-87

INTERESSADA: CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA DEFESA

ASSUNTO: RATIFICAÇÃO DO PARECER N.º 23/2020/DECOR/CGU/AGU

Senhor Diretor,

Estou de acordo com a Nota n.º 117/2020/DECOR/CGU/AGU, da lavra do Exmo. Sr. Advogado da União Maurício Braga Torres.

À consideração superior.

Brasília, 13 de julho de 2020.

ANTONIO DOS SANTOS NETO
ADVOGADO DA UNIÃO
COORDENADOR DE ORIENTAÇÃO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 60583000945201887 e da chave de acesso 04872a22

Documento assinado eletronicamente por ANTONIO DOS SANTOS NETO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 459684744 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANTONIO DOS SANTOS NETO. Data e Hora: 13-07-2020 15:19. Número de Série: 2354148774697928242. Emissor: AC CAIXA PF v2.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS

DESPACHO n. 00620/2020/DECOR/CGU/AGU

NUP: 60583.000945/2018-87

INTERESSADA: CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA DEFESA

ASSUNTO: RATIFICAÇÃO DO PARECER N.º 23/2020/DECOR/CGU/AGU

Exmo. Senhor Consultor-Geral da União,

1. Aprovo a Nota nº 117/2020/DECOR/CGU/AGU, nos termos do Despacho nº 477/2020/DECOR/CGU/AGU.
2. Cuida este feito de procedimento instaurado para fins de uniformização da jurisprudência administrativa relacionada à forma da incidência do teto remuneratório constitucional de que cuida o inciso XI do art. 37 da Constituição Federal, notadamente nas hipóteses em que há acumulação de cargo comissionado com cargo público efetivo; acumulação de cargo comissionado com aposentadoria; nas hipóteses em que militares, seja da ativa ou da reserva, ocupam cargos comissionados; e nas hipóteses de acumulação de aposentadorias com pensões.
3. Sobre a matéria, há nestes autos consulta da Secretaria-Geral de Presidência da República, consubstanciada no Ofício nº 456/2020/GABIN/SAJ/SG/PR (seq. 173), no qual são formuladas as seguintes dúvidas jurídicas:

- a) sobre a abrangência da aplicação de abate teto na remuneração dos agentes públicos civis quando da acumulação de cargos, em especial no acúmulo com cargos comissionados; e
- b) sobre a abrangência da aplicação do abate teto na remuneração dos militares das Forças Armadas, ativos ou não, quando da investidura em cargos em comissão.

4. Além da consulta da Secretaria-Geral da Presidência, nestes autos também consta pedido apresentado pela Secretaria-Geral de Contencioso por meio da Nota nº 28/2020/SGCT/AGU (seq. 162/163), na qual o órgão toma ciência do feito e solicita que lhe seja comunicado o entendimento que vier a ser adotado acerca da matéria, destacando, especialmente, que no Supremo Tribunal Federal estava pendente de julgamento o Recurso Extraordinário nº 602584, Tema 359 da repercussão geral, no qual se discute a constitucionalidade da incidência do teto remuneratório sobre o montante decorrente da acumulação de proventos com o benefício de pensão.
5. Feita esta breve descrição das consultas que desafiam uniformização da jurisprudência administrativa, segue, em tópicos separados, o exame das questões jurídicas pertinentes.

Teto remuneratório constitucional, cargos comissionados e acumulação com proventos civis e militares

6. Sobre a forma isolada de incidência do teto remuneratório constitucional, de que cuida o XI do art. 37 da Constituição Federal, nas hipóteses em que o ocupante do cargo comissionado percebe proventos de aposentadoria na forma do art. 40 e art. 142, também da Constituição Federal, opina-se pela manutenção, em todos os seus termos, e por seus próprios fundamentos, das conclusões do Parecer nº 23/2020/DECOR/CGU/AGU (seq. 57).
7. Como se observa da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, no julgamento dos Recursos Extraordinários 602.043 e 612.975, foi fixada Tese de Repercussão Geral nº 377 e nº 384 no sentido de que *“Nos casos autorizados constitucionalmente de acumulação de cargos, empregos e funções, a incidência do art. 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.”*
8. Os casos concretos subjacentes aos recursos extraordinários julgados encontravam-se enquadrados nas hipóteses de acumulação de cargos de que cuida o inciso XVI do art. 37 da Constituição Federal, não obstante, observa-se que as razões de decidir da Suprema Corte revelam que nas demais situações em que a Constituição resguarda a acumulação de cargos e proventos o teto remuneratório constitucional deve incidir de forma isolada sobre cada vínculo, de maneira a prestigiar os valores sociais do trabalho, a isonomia, a preservar a dimensão ética do limite remuneratório no serviço público, e de maneira a impedir o enriquecimento sem causa da Administração.
9. Como bem exposto no Parecer nº 23/2020/DECOR/CGU/AGU (seq. 57):
 48. Sobre o artigo 37, inciso XVI, da Constituição, é indene de dúvidas que, a seu propósito, a Corte fixou a orientação no sentido que o exercício simultâneo de cargos públicos acumuláveis (também empregos ou funções, na redação do inciso XVII do dispositivo), atrai a incidência isolada do teto remuneratório sobre cada um desses vínculos.
 49. Não se pode desconsiderar, entretanto, que, na ocasião, ao longo dos votos dos ministros do STF, foram tratados o art. 37, §10 e o art. 40, § 11, da Constituição, sendo que a apreciação dos votos revela que a Corte optou por temperar a literalidade do texto constitucional de forma ampla, admitindo que o limite do teto seja considerado separadamente para cada um dos vínculos. Assim, a remuneração de cada cargo não pode ser superior ao teto, sendo possível que a soma dos dois ultrapasse esse limite.
 - ...
 51. Segundo o entendimento do Tribunal, se a Constituição permite o exercício simultâneo de cargos, não pode impedir a remuneração por um deles. Ademais, caso fosse considerado um teto único, entende o STF que haveria um enriquecimento sem causa do Poder Público e violação ao princípio da isonomia, uma vez que servidores desempenhando a mesma função seriam remunerados diversamente pelo seu exercício. Além disso,

se o teto fosse conjunto, haveria um desestímulo à acumulação dos cargos que é permitida pelo texto constitucional.

52. De acordo com o entendimento constante no voto condutor do acórdão, a Emenda Constitucional 19/98 alterou inconstitucionalmente a regra do art. 37, XI, ao inserir a expressão "percebidos cumulativamente ou não". Da mesma forma, considerou-se inconstitucional, sem redução de texto, interpretação que prestigie a incidência do artigo 40, §11 (incluído pela EC 19/98) em hipóteses admitidas de acumulação.

53. Em reforço, votou o ministro Roberto Barroso, registrando a necessidade de interpretação conforme a Constituição, para não incidirem no caso de acumulação legítima de cargos, as expressões "cumulativamente ou não" constantes do artigo 37, XI, da Constituição — e a locução "inclusive quando decorrentes da acumulação de cargos ou empregos públicos", constante do disposto no artigo 40, parágrafo 11, da Constituição. O ministro utilizou-se, ainda, do argumento de que "*impedir que alguém que acumule legitimamente duas funções, dois cargos, receba adequadamente por elas significa violar um direito fundamental, que é o do trabalho remunerado; seria impor, a alguém, um trabalho não remunerado, no caso em que só uma dessas funções já fizesse com que se chegasse ao teto*".

54. É bem verdade que as decisões proferidas pelo STF no julgamento dos Recursos Extraordinários sob a sistemática da repercussão geral não vinculam a Administração Pública. Todavia, não se pode ignorar que, por força do art. 927, III, do Código de Processo Civil, juizes e tribunais deverão observá-lo, servindo tais decisões como paradigmas, para que eventuais ações judiciais sejam solucionadas conforme as diretrizes apontadas pela Corte Constitucional. Nessa linha, conforme frisou o Parecer n. 00003/2017/TCBL/DAEDRG/SGCT/AGU, o precedente é de observância obrigatória para juizes e tribunais, ao apreciarem causas similares no exercício de sua jurisdição.

10. Não se esqueça, ademais, que a *ratio decidendi* do acórdão parece ter sido confirmada ao tempo do julgamento dos Embargos de Declaração no RE 612.975 (extraído em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RE%24%2ESCLA%2E+E+612975%2FNUMERO%2E%29+OU+%28RE%2FACMS%2F+ADJ2+612975%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=opurtunidade%20em%20que%20o%20Ministro%20Relator%20consignou%3A>) oportunidade em que o Ministro Relator consignou:

Rememoro o que decidido quando do exame do extraordinário. Não se limitou o Colegiado a concluir pela impossibilidade de o teto remuneratório atingir, a partir de critérios introduzidos por Emendas, situações consolidadas, tendo em vista as garantias do direito adquirido e da irredutibilidade de vencimentos – artigos 5º, inciso XXXVI, e 37, inciso XV, da Constituição Federal. Entendeu, a partir de interpretação sistêmica da Lei Maior, que, em virtude da autorização de cumulação, a percepção somada de remunerações, ainda que acima, no cômputo global, do patamar máximo, não interfere nos objetivos que inspiram o texto constitucional: (...)

11. Em ligeiro resumo, consolidou o Supremo Tribunal Federal que a incidência, em separado, do teto remuneratório constitucional nas hipóteses em que há acumulação admitida é interpretação que melhor preserva a moralidade administrativa e a dimensão ética da norma constitucional que impõe limite remuneratório, uma vez que resta incólume a compatibilidade necessária entre o trabalho e a contraprestação (remuneração).

12. A jurisprudência consolidada também parte do pressuposto de que as hipóteses admitidas de acumulação são previstas em prol do interesse público, da coletividade, e não em benefício pessoal do servidor público, nestes termos, entendimento que faça incidir o teto remuneratório sobre a soma das remunerações representa desestímulo à acumulação e, por conseguinte, obstáculo ao interesse público perseguido pelas normas constitucionais que admitem acumulações.

13. Prevaleceu na Suprema Corte, outrossim, que o entendimento no sentido de que, nas hipóteses admitidas de acumulação, deve incidir o teto remuneratório sobre a soma das remunerações ofende o preceito geral do Direito que veda o enriquecimento sem causa, o qual, evidentemente, também é aplicável à Administração Pública. Portanto, se aplicado o teto remuneratório à soma das remunerações/proventos nas hipóteses em que as acumulações são constitucionalmente admitidas há possibilidade de que as atividades sejam desempenhadas sem a justa, necessária e devida contraprestação, compreendendo um proveito em favor da Administração sem o ônus legal corresponde e cabível.

14. Não se esqueça, outrossim, que a tese adotada pela Suprema Corte também prestigia o preceito constitucional da isonomia, uma vez que impede que haja remunerações distintas para o exercício de idênticas funções públicas, em atenção às premissas axiológicas que fundam os valores sociais do trabalho (art. 1º, inciso IV, da CF/1988), não sendo, por conseguinte, juridicamente compatível com os princípios constitucionais do Estado brasileiro a imposição de contraprestação diferenciada e reduzida em detrimento justamente dos servidores públicos enquadrados nas hipóteses em que se excepciona a regra geral que obsta as acumulações.

15. Seguem elucidativas razões extraídas do voto do Ministro Relator Marco Aurélio do RE 612.975, que bem revelam as razões de decidir da Corte:

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

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

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

Consoante destaca Celso Antônio Bandeira de Mello, não se pode desconsiderar que "as possibilidades que a Constituição abre em favor de hipóteses de acumulação de cargos não são para benefício do servidor, mas da coletividade", no que o disposto no artigo 37, inciso XI, da Lei Maior, relativamente ao teto, não pode servir de desestímulo ao exercício das relevantes funções mencionadas no inciso XVI dele constante, repercutindo, até mesmo, no campo da eficiência administrativa (Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Editora Malheiros, 27ª edição, 2010, p. 277).

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

Em terceiro lugar, ante a potencial criação de situações contrárias ao princípio da isonomia. Não se deve extrair do texto constitucional conclusão a possibilitar tratamento desigual entre servidores públicos que exerçam idênticas funções. O preceito concernente à acumulação preconiza que ela é remunerada, não admitindo a

gratuidade, ainda que parcial, dos serviços prestados, observado o artigo 1º da Lei Maior, no que evidencia, como fundamento da República, a proteção dos valores sociais do trabalho.

[...]

Simplesmente o Estado não pode dar com uma das mãos e tirar com a outra. Não é possível que assente admissível o exercício simultâneo e, na contramão deste, afaste a contrapartida que lhe é natural, quer no todo – quando, então, ter-se-ia prestação de serviço gratuito –, quer em parte, mitigando-se o que devido.

16. Corroborando o entendimento ora advogado, seguem as razões da Ministra Carmem Lúcia, a qual, ao acompanhar o Ministro Relator no julgamento do RE 612.975, consignou:

Não seria razoável, que a Constituição reconhecesse a possibilidade de acumulação, portanto, lícita e, de outro lado, que permitisse que essa acumulação somente se faria exigindo-se, do nomeado para o cargo, que ele abrisse mão de direitos, que é o direito à remuneração correspondente ao cargo, que, no fundo, é isso que se daria. Isso seria um contrasenso.

E, na linha do que Vossa Excelência afirmou e que, para usar apenas a fórmula de Rui Barbosa: a Constituição não dá com a mão direita para tirar com a esquerda. Não se pode garantir um direito numa passagem da Constituição e, em outra, retirar, menos ainda quando se trata de retirada do que é um direito fundamental, que é o direito a ter uma contraprestação pelo trabalho prestado.

Isso seria suficiente para me conduzir no sentido dessa interpretação que está prevalecendo, exatamente no sentido de que a interpretação possível é a de que, percebidos acumulativamente, ou não, significa naquilo que possa ultrapassar a possibilidade de adoção legítima, lista da acumulação.

E, portanto, neste caso, acompanho o Ministro- Relator para negar provimento ao recurso.

17. Em elucidativo trecho de seu voto, destacou o Ministro Ricardo Lewandowski:

Primeiro, o princípio da legalidade, porque, o art. 37, inciso XVI, autoriza a cumulação de dois cargos de médicos.

Depois, também foi dito, sobretudo, pela Ministra Rosa, que é nossa grande especialista na matéria, há o princípio da necessária remuneração do trabalho, que decorre do artigo 6º da Carta Magna. E mais, nós temos claramente uma afronta ao princípio da vedação do enriquecimento sem causa, no caso, do Estado: a pessoa trabalha por um quarto de século para o Estado, contribui para previdência social, e depois, na hora de aposentar, não pode se aposentar integralmente, está sujeito ao teto? Evidentemente, isso não é possível do ponto de vista constitucional.

Finalmente, entendo que vulnera, pela via oblíqua, o princípio da dignidade da pessoa humana, porque, afinal de contas, não se pode exigir de ninguém que trabalhe graciosamente ou de acordo com uma remuneração ínfima ou irrisória.

18. O Ministro Luiz Fux destacou que o entendimento consolidado pela Suprema Corte se respalda nos preceitos da isonomia, da eficiência e da vedação ao enriquecimento sem causa, destacando o posicionamento adotado pelo STF ao tempo em que avaliou a incidência do teto remuneratório nas hipóteses em que Ministros do STF ocupam postos no Tribunal Superior Eleitoral:

Senhora Presidente, no meu modo de ver, essa questão não só se soluciona à luz do que foi exposto por todos os votos que me antecederam no sentido dogmático como também no sentido valorativo dos princípios constitucionais. A Constituição Federal pós-positivista tem alguns fundamentos que são importantes para a República: a isonomia, a eficiência e a valorização do trabalho humano. Acho que, com base nesses três pilares, é possível se entrever que permitir que outrem possa ser professor de mais de uma faculdade e receber por essas funções e que o professor público não pode receber, porque ele já exerce uma outra função autorizada pela própria Constituição, violaria a isonomia.

Por outro lado, à luz da realidade, haveria também uma infirmação, no meu modo de ver, do princípio da eficiência, porque os melhores profissionais se dedicam à rede pública; grandes médicos estão nos hospitais públicos, grandes professores estão nas universidades públicas. Então, seria uma injustiça severa que esses profissionais não pudessem fazer essa opção e tivessem que se dirigir às instituições privadas para poder, eventualmente, escapar exatamente dessa interdição supostamente literal e constitucional.

Essa matéria foi enfrentada exatamente sob o ângulo da melhor interpretação desses dispositivos. O Supremo Tribunal Federal, numa deliberação legislativa, assim se expressou por meio da fala do saudoso Ministro-Presidente Maurício Corrêa: "Invoco a praxis da interpretação harmônica e teleológica do texto constitucional para concluir que, na situação particular da acumulação dos cargos de Ministros do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral, autorizada e mesmo determinada pelo artigo 119 da Constituição, não se aplica a cumulação das remunerações para fixação do teto ou, em outras palavras, as remunerações respectivas, para fins da aplicação do inciso XI do artigo 37, que deverão, nesse caso específico, ser consideradas isoladamente. Somente estarão sujeitas à redução se, em uma ou outra situação, per se, ultrapassar o limite fixado pela EC 41/03."

Já era sob a égide da EC nº 41.

Com base nesses fundamentos, outros atos de notória importância foram editados.

O Conselho Nacional de Justiça, na Resolução nº 13/2006, fixou, de maneira clara, no art. 8º: "Art. 8º - Ficam excluídos da incidência do teto remuneratório constitucional as seguintes verbas: ... a) remuneração ou provento decorrente de exercício do magistério, nos termos do art. 95, parágrafo único, inciso I, da Constituição Federal."

O Ministério Público, fiscal da lei, por seu turno, através do seu Conselho Superior, estabeleceu que não pode exceder o valor do teto remuneratório, embora não sejam somadas entre si, dentre outras, as remunerações decorrentes dos proventos inerentes ao exercício do magistério.

Então, nós temos base normativa, nós temos interpretação teleológica do guardião da Constituição Federal, que é o Supremo Tribunal Federal, e nós temos aqui também esses princípios fundantes da República Federativa, porque realmente é uma contraditório in terminis evidente que a própria Constituição, que permite a acumulação de cargos, venha a, por outro lado, sem revogar essa permissão, estabelecer que não pode haver uma acumulação que esbarre no teto, sem que tenha revogado essas possibilidades de cumulação. Isso é uma verdadeira contraditório in terminis.

E, como as palavras da Constituição devem ser interpretadas à luz do princípio da unidade da Constituição - todas as regras têm de ser interpretadas no contexto -, no meu modo de ver, a ratio essendi dessa Emenda foi evitar a criação de novas formas de cumulação. Mas, evidentemente, a Emenda constitucional não viria a infirmar aquilo que já fora estabelecido anteriormente. E, por via reflexa, ela estaria, como destacou agora o Ministro Barroso, a violar uma cláusula pétrea, realmente, porque permitir que haja uma acumulação e impor que essa acumulação seja exercida graciosamente afronta esse fundamento da República, que é a valorização do trabalho. E essa desvalorização do trabalho vai gerar um desânimo de assunção, pelas melhores cabeças do país, de funções que podem auxiliar o Poder Público e, com isso, gerar também uma violação tanto ao princípio da isonomia, quanto ao princípio da eficiência. Ou seja, as melhores cabeças não se dedicarão ao Poder Público; elas preferirão servir à iniciativa privada, para escapar dessa contraditório criada aparentemente pela Constituição

Federal, com a EC nº 41, mas que uma interpretação como essa que foi dada pelo Supremo acaba atingindo o resultado justo.

19. Destacou o Ministro Roberto Barroso em seu voto, em síntese, que a divergência a ser dirimida se resume em saber se *“as pessoas que acumulam cargos legitimamente podem receber a integralidade da remuneração a que fazem jus até o limite do teto, por cada uma dessas atuações, ou se se devem somar os dois cargos para produzir um único teto, sendo certo que, em certas circunstâncias, da soma, resultará que alguém ou receberá menos do que faz jus, ou nada receberá, em muitos casos”*.

20. Na espécie, a hipótese de acumulação de proventos, de que cuida o art. 40 e art. 142 da Constituição Federal, com cargos em comissão está explicitamente admitida pelo § 10 do art. 37 da própria Constituição Federal, desta maneira, por ser a acumulação de proventos com cargo em comissão hipótese em que a própria Carta admite explicitamente a acumulação, deve ser aplicada a mesma *ratio decidendi* do julgamento do Recursos Extraordinários 602043 e 612975 que se referiu a casos concretos em que a acumulação também estava autorizada pelo inciso XVI do art. 37 da Lei Fundamental.

21. A aplicação ao caso do § 10 do art. 37 da mesma *ratio decidendi* dos Recursos Extraordinários 602.043 e 612.975 se justifica inclusive porque, para fixar o entendimento que veio a prevalecer acerca da matéria, os Ministros da Corte Suprema usaram fundamentos de decisões aplicáveis a outras hipóteses de acumulação constitucionalmente admitida, como é o caso de Ministro do STF que acumula o cargo de Ministro do TSE, que também está explicitamente prevista na Constituição (art. 119, inciso I, alínea “a”).

22. Sobre a matéria, o Ministro Gilmar Mendes no RE 612.975 destacou que, no âmbito do regime jurídico da magistratura, já é aplicado o entendimento que veio a ser consolidado no referenciado julgamento, destacando, inclusive, que o Conselho Nacional de Justiça, por meio da Resolução nº 13, de 2006, admite a incidência individualizada do teto remuneratório constitucional no que se refere aos proventos:

...
Em relação aos magistrados que acumulam cargos, quer em razão de exercício de cargo junto à justiça eleitoral quer em razão de cargo de magistério, tanto o Supremo Tribunal Federal quanto o Conselho Nacional de Justiça já decidiram que a incidência do teto constitucional far-se-á de forma individualizada.

...
No caso dos magistrados que acumulam cargos de magistério, o CNJ editou a Resolução 13/2006, reconhecendo que não se submete ao teto remuneratório o exercício da magistratura com o desempenho do magistério:

“Art. 6º Para efeito de percepção cumulativa de subsídios, remuneração ou proventos, juntamente com pensão decorrente de falecimento de cônjuge ou companheira(o), observar-se-á o limite fixado na Constituição Federal como teto remuneratório, hipótese em que deverão ser considerados individualmente. (Redação dada pela Resolução nº 42, de 11.9.2007) (...) Art. 8º Ficam excluídas da incidência do teto remuneratório constitucional as seguintes verbas: (...) II - de caráter permanente: a) remuneração ou provento decorrente do exercício do magistério, nos termos do art. 95, parágrafo único, inciso I, da Constituição Federal;”

Assim, não parece ser outra a interpretação a ser adotada para os casos dos servidores públicos em geral que acumulam cargos públicos, desde que nos casos excepcionais previstos na Constituição Federal. A aplicação do teto constitucional sobre a somatória dos vencimentos poderá implicar a própria anulação do direito à acumulação, como considerado pelo Ministro Maurício Corrêa.

Seria incongruente concluir que a norma constitucional permite o direito ao exercício cumulativo de cargos públicos, sem restringi-lo àqueles que já recebem o teto constitucional, e, ao mesmo tempo, impedir o pagamento dos respectivos vencimentos. Não há, portanto, ofensa à ordem constitucional nem prejuízo à economia pública.

Nesse sentido, cito a jurisprudência desta Corte, que, ao examinar os pedidos de suspensão de segurança de decisões que fizeram incidir o teto remuneratório individualmente a cada cargo cumulável constitucionalmente, não verificou a ocorrência de grave lesão à economia pública:

23. Outrossim, não se olvide que o próprio Ministro Relator Marco Aurélio, ao julgar os Recursos Extraordinários 602.043 e 612.975, referiu-se explicitamente ao § 10 do art. 37 e ao § 11 do art. 40 da Constituição Federal:

Ante as balizas objetivas do pronunciamento impugnado, também assumem relevância os incisos XVI e XVII e o § 10 do artigo 37 e o § 11 do artigo 40 do Diploma Maior (introduzido pela Emenda Constitucional nº 20/1998):

...
Os primórdios da acumulação remetem à Carta de 1946, que a legitimava no tocante à ocupação do cargo de juiz com o de professor do ensino secundário ou superior, de dois cargos de magistério ou de um destes com outro técnico ou científico, presentes a correlação de matérias e a compatibilidade de horários – artigo 185. Com a Constituição Federal de 1967, ficou viabilizada, também, a acumulação de dois cargos de médico, previsão mantida no Diploma de 1969 e, na popular de 1988, vindo a Emenda Constitucional nº 34/2001 a afastar a especialidade, passando o texto a abranger “cargos ou empregos privativos de profissionais da saúde, com profissões regulamentadas”.

...
Destaco o que ensina o professor Diogo de Figueiredo Moreira Neto: as dificuldades hermenêuticas do texto constitucional demandam soluções harmônicas, a fim de que os dispositivos em jogo tenham a eficácia possível, o que não significa cheguem todos, singularmente considerados, à eficácia absoluta (Apontamentos sobre a Reforma Administrativa do Estado. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 1999).

A regra do teto constitucional expressa duplo objetivo.

De um lado, há nítido intuito ético, de modo a impedir a consolidação de “supersalários”, incompatíveis com o princípio republicano, indissociável do regime remuneratório dos cargos públicos, no que veda a apropriação ilimitada e individualizada de recursos escassos.

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

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

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

As aludidas previsões limitadoras, a serem levadas às últimas consequências, além de distantes da razoável noção de teto, no que conduz, presente acumulação autorizada pela Carta Federal, ao cotejo individualizado, fonte a fonte, conflitam com a rigidez constitucional decorrente do artigo 60, § 4º, inciso IV, nela contido. Simplesmente o Estado não pode dar com uma das mãos e tirar com a outra. Não é possível que assente

admissível o exercício simultâneo e, na contramão deste, afaste a contrapartida que lhe é natural, quer no todo – quando, então, ter-se-ia prestação de serviço gratuito –, quer em parte, mitigando-se o que devido.

24. Não é outro o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, como se observa dos acórdãos referenciados no parágrafo 61 do Parecer nº 23/2020/DECOR/CGU/AGU (seq. 57). Por todos, segue elucidativo trecho de voto proferido pelo Ministro Castro Meira no julgamento do Recurso em Mandado de Segurança nº 33170-DF:

Por outro lado, a aplicação individualizada do teto remuneratório para os casos de acumulação lícita de cargos também está protegida pelo poder constituinte originário - que respalda valores essenciais para a vida em sociedade como a segurança jurídica, a isonomia, a vedação ao enriquecimento ilícito, a razoabilidade e a proporcionalidade.

É incongruente que a norma constitucional assegure o direito ao exercício cumulativo de dois cargos efetivos - não restringindo essa prerrogativa nem àqueles que já recebem o teto - e, ao mesmo tempo, impeça o pagamento dos respectivos rendimentos, isto é, conferindo um direito despido de eficácia.

Caso se conclua pela incidência do teto constitucional nesses casos, esta-se-á permitindo o exercício gratuito da atividade pública profissional, o que é vedado, sob pena de autorizar-se o enriquecimento ilícito da administração. Ademais, a própria Lei 8.112/90 (art. 4º), norma geral aplicável aos servidores públicos, proíbe a prestação de serviços gratuitos.

De outra monta, também não seria constitucionalmente legítima a interpretação que apenas permitisse a aplicação do teto para cada cargo isoladamente, quando os sujeitos passivos da norma já percebessem o limite máximo remuneratório em uma das atividades. Se assim o fosse, o Judiciário estaria chancelando inegável prática discriminatória ao arripio do Texto Maior, privilegiando a situação jurídica daqueles já contemplados com uma melhor remuneração.

25. Especificamente sobre a acumulação de proventos e cargos em comissão, segue precedente do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, o qual confirma a tese ora consolidada, que aplica a mesma *ratio decidendi* do RE 602043 e 612975 ao caso de acumulação de que cuida o § 10 do art. 37 da Constituição Federal:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. JUIZ FEDERAL APOSENTADO, TITULAR DE CARGO COMISSIONADO. PERCEPÇÃO CUMULADA DE PROVENTOS DE APOSENTADORIA E REMUNERAÇÃO DE CARGO COMISSIONADO. APLICAÇÃO DO TETO CONSTITUCIONAL DE FORMA ISOLADA. REPERCUSSÃO GERAL. STF (TEMA 384 - RE 602.043). OMISSÃO RECONHECIDA. EMBARGOS ACOLHIDOS, COM EFEITOS MODIFICATIVOS.

...

3. O pedido formulado pelo autor consiste em afastar a incidência do teto constitucional sobre o somatório de seus proventos de juiz aposentado e a remuneração pelo exercício do cargo comissionado de assessor de magistrado, defendendo, para tanto, que o referido limite constitucional seja aplicado de forma isolada. A sentença recorrida enfrentou a questão, julgando improcedente o pedido, sendo interposta apelação pelo autor. No entanto, quando do julgamento do recurso, o colegiado discorreu apenas sobre a constitucionalidade do teto, sem adentrar na discussão veiculada nos autos, o que configura hipótese de omissão, a ser sanada neste momento processual.

4. A matéria em discussão restou pacificada pela Suprema Corte, sob o regime de repercussão geral, a partir do julgamento do RE 602.043/MT: "Nos casos autorizados constitucionalmente de acumulação de cargos, empregos e funções, a incidência do art. 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" (Tema 384).

5. Nesse contexto, considerando que a acumulação de cargos informada nos autos encontra autorização constitucional, o teto deve ser aplicado de forma isolada, e não sobre o somatório dos proventos de aposentadoria do autor e a remuneração recebida pelo exercício do cargo comissionado.

...

8. Embargos de declaração acolhidos, com efeitos infringentes, para, modificando o resultado do julgamento, dar provimento à apelação, e julgar procedente o pedido, **condenando a União a aplicar o teto constitucional de forma isolada (não cumulativa), sobre os proventos de aposentadoria do autor e a sua remuneração pelo exercício de cargo comissionado,** bem como ao pagamento das parcelas que tenham sido descontadas com a utilização de critério diverso.

(EDAC 0024009-70.2005.4.01.3400, DESEMBARGADORA FEDERAL GILDA SIGMARINGA SEIXAS, TRF1 - PRIMEIRA TURMA, e-DJF1 13/03/2019 PAG.)

26. O entendimento ora consolidado também encontra respaldo no âmbito dos demais Poderes da União, o que se extrai de consultas e das respectivas respostas apresentadas pelo Tribunal de Contas da União. Em resposta à consulta da Câmara dos Deputados, e sobre as hipóteses de que cuida o inciso XVI do art. 37 da Constituição Federal, a Corte de Contas consolidou por meio do Acórdão nº 501/2018-Plenário entendimento (que não destoia do que foi adotado no Acórdão nº 504/2018-Plenário) no sentido de que:

Acórdão nº 501, de 2018 - Plenário

9.1. conhecer da presente Consulta, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 1º, XVII, da Lei 8.443/1992 c/c art. 264, VI, do RI/TCU, para responder ao consulente que:

9.1.1. com fulcro na norma jurídica colhida de julgados que examinaram a matéria, na coerência sistemática e lógico-jurídica dos preceitos constitucionais e nos princípios hermenêuticos da unidade da Constituição e da concordância prática ou harmonização, e tendo em vista ainda que não há espaço na ordem constitucional vigente para trabalho não remunerado, o servidor público faz jus a receber concomitantemente vencimentos ou proventos decorrentes de acumulação de cargos autorizada pelo art. 37, inciso XVI, da Constituição Federal, estando ou não envolvidos estes federados, fontes ou Poderes distintos, ainda que a soma resulte em montante superior ao teto especificado no art. 37, inciso XI, da CF, devendo incidir o referido limite constitucional sobre cada um dos vínculos, per si, assim considerados de forma isolada, com contagem separada para fins de teto vencimental;

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

9.1.3. a expressão "fonte" a que aludem os Acórdãos 2.274/2009 e 564/2010, ambos do Plenário, refere-se a órgão (se da administração direta) ou entidade (se da administração indireta), valendo registrar a superação do entendimento constante nas referidas deliberações pelo Acórdão 1.994/2015 – Plenário;

9.1.4. o teto de remunerações e subsídios previsto pelo art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional 41/2003, é autoaplicável, 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;

9.1.5. nos casos de acumulações previstas no inciso XVI do art. 37 da CF/1988, esteja o servidor em atividade ou inatividade, envolvidas ou não esferas de governo, fontes ou Poderes distintos, o teto remuneratório deverá ser observado em relação à remuneração e/ou proventos percebidos em cada vínculo funcional considerado de forma isolada, e não sobre o somatório dos valores percebidos, cabendo a cada ao órgão responsável pelo pagamento efetuar a glosa devida;

9.1.6. 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;

9.2. dar ciência da presente deliberação aos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ao Presidente da República, este por intermédio do Ministro-Chefe da Casa Civil e do Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), à Presidência do Supremo Tribunal Federal, ao Procurador-Geral da República e à Advocacia-Geral da União;

27. No âmbito do Poder Judiciário, observa-se que, além da Resolução CNJ nº 13, de 2006, o Tribunal de Contas da União respondeu consulta do Tribunal Superior do Trabalho que tratou especificamente acerca do § 10 do art. 37 da Constituição Federal de 1988, admitindo que cada rendimento seja considerado isoladamente para fins de aplicação do teto remuneratório constitucional, nos termos do Acórdão 1.092/2019-Plenário:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento no art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/92 (Lei Orgânica do TCU) combinado com o art. 264 do Regimento Interno, conhecer da presente consulta para, no mérito, responder à consulente que, considerando o decidido pelo Supremo Tribunal Federal quando do julgamento do RE 602.043 e do RE 612.975, ambos com repercussão geral reconhecida e ambos da relatoria do Ministro Marco Aurélio, julgados em 27/4/2017, com trânsito em julgado em 21/9/2018 e 2/10/2018, e ainda o decidido pelo TCU nos Acórdãos 501/2018 – Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler e 504/2018 – Plenário, relator Ministro-Substituto Marcos Benquerer Costa:

9.1.1. no caso de percepção simultânea de proventos do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos Federais e do Regime Geral de Previdência Social, o teto constitucional previsto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal deve incidir sobre cada um dos proventos isoladamente;

9.1.2. na hipótese de acumulação de proventos de aposentadoria com a remuneração decorrente do exercício de cargo em comissão, considera-se, para fins de incidência do teto constitucional previsto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, cada rendimento isoladamente.

9.2. com fundamento no art. 144, § 2º, do RITCU, deferir o pedido formulado pelo Presidente do Superior Tribunal Militar, Ministro José Coêlho Ferreira, no sentido de ser admitido como interessado neste processo, remetendo-lhe cópia do inteiro teor desse julgado;

9.3. encaminhar cópia da presente deliberação, assim como do relatório e voto que a fundamentam, ao consulente.

...

Trecho do Relatório e Voto do Ministro Raimundo Carreiro

...

Questão 3 – O teto remuneratório constitucional deve ser aplicado sobre o somatório dos proventos de aposentadoria concedida pelo Regime Próprio de Previdência Social – RPPS com a remuneração pelo exercício de cargo em comissão ou de forma isolada?

19. Conforme já foi possível perceber, as decisões retromencionadas do STF e do TCU não abordaram a questão da aplicação do teto constitucional que não se referissem a cargos constitucionalmente acumuláveis. E quais são os cargos acumuláveis? Apenas aqueles elencados no inciso XVI do art. 37? A resposta é negativa.

20. Embora as decisões do TCU tenham feito expressa menção aos cargos acumuláveis elencados no inciso XVI do art. 37 da Constituição Federal, há outras situações em que a acumulação é permitida. Nesse sentido, as decisões do STF foram mais precisas, ao dispor, de forma mais genérica, que nas situações jurídicas em que a Constituição autoriza a acumulação de cargos, o teto remuneratório é considerado em relação à remuneração de cada um deles, e não ao somatório do quanto recebido, conforme registro feito no item 8 desta instrução.

21. O que dizer da situação trazida pelo consulente: proventos de aposentadoria concedida pelo RPPS cumulados com a remuneração pelo exercício de cargo em comissão – nessa situação, é permitida a acumulação? É do que cuidaremos, a partir deste ponto.

22. Dispõe a Constituição Federal que as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos tanto por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, quanto por pessoas sem vínculo com a Administração Pública, incluídos nessa hipótese os servidores aposentados, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento (art. 37, V). Assim, temos o que se segue: a) funções de confiança: somente podem ser ocupadas por quem detenha cargo efetivo, da carreira ou não, do mesmo ou de outro órgão – basta que seja um detentor de cargo efetivo e que esteja em atividade; e b) cargos em comissão: podem ser ocupados por qualquer pessoa, mas o percentual definido em lei é destinado a quem detenha cargo efetivo e seja da carreira.

23. Assim, de início, há que deixar bem delimitado que não estamos tratando de funções de confiança, pois tais remuneram servidores efetivos que exercem atribuições de direção, chefia e assessoramento. Esses servidores recebem sua remuneração e uma parcela adicional a título do exercício dessa função. Dispõe a CF que a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos ministros do Supremo Tribunal Federal (art. 37, XI). O dispositivo constitucional em comento dispõe que, para efeito do teto constitucional, incluem-se nas espécies remuneratórias todas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza – incluídas as funções de confiança, evidentemente. No caso de o servidor detentor de cargo efetivo e que esteja em atividade ocupar um cargo em comissão, aplicar-se-á, da mesma forma, o teto remuneratório, pois nesse contexto não receberá a remuneração do cargo em comissão (função cheia), mas a opção do cargo, conforme dispuser a respectiva lei, a qual será somada a sua remuneração. Caso ele faça a opção por receber somente a remuneração do cargo em comissão (função cheia), sem a percepção, por óbvio, da remuneração do seu cargo efetivo, a observância do teto remuneratório se dará somente sobre a remuneração do cargo em comissão.

24. Afastada essa preliminar, cuida tratarmos dos cargos em comissão. Como é cediço, esses cargos são perfeitamente exercíveis por servidores aposentados. É como dispõe a Constituição Federal: é vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes do regime de previdência próprio dos servidores públicos com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis na forma da Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração (art. 37, §10). Assim, nada obsta que ocorra a acumulação da remuneração de cargo em comissão de livre nomeação e exoneração com proventos de aposentadoria, por expressa permissão constitucional.

25. O Ministro Marco Aurélio, do STF, no voto-condutor do RE 602.043, expressa o mesmo entendimento, ao não admitir a gratuidade de serviços prestados (grifamos) :

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

26. Em suma, mantida a linha defendida nas demais respostas, temos que o teto remuneratório constitucional deve ser aplicado de forma isolada quanto à acumulação de proventos de aposentadoria concedida pelo RPPS com a remuneração pelo exercício de cargo em comissão, ou seja, proventos e remuneração não deverão ser somados – antes, deverão ser tomados per se.

27. Por fim, consta dos autos pedido de ingresso aos autos como interessado do Ministro-Presidente do Superior Tribunal Militar, Exmo. Sr. José Coelho Ferreira. Entendemos que o solicitante tem razão legítima para intervir no processo (RITCU, art. 144, § 2º), devendo, portanto, ser admitido como interessado.

...

Terceira pergunta: O teto remuneratório constitucional deve ser aplicado sobre o somatório dos proventos de aposentadoria concedida pelo Regime Próprio de Previdência Social – RPPS com a remuneração pelo exercício de cargo em comissão ou de forma isolada?

A pergunta diz respeito à hipótese de acumulação lícita de proventos de aposentadoria com a remuneração de cargo em comissão, consoante autorizado pelo §10 do art. 37 da Constituição Federal, com a seguinte redação (grifos meus):

§ 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)

Como bem observado pela Sefip, o Ministro Marco Aurélio, no voto-condutor do RE 602.043, acima citado, abordou o assunto, ao não admitir a gratuidade de serviços prestados, conforme se vê do seguinte trecho (grifos meus) :

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

Nesses termos, estou de acordo com a proposta da Sefip e do MPTCU no tocante a responder ao consulente o seguinte:

- especificamente na hipótese de acumulação de proventos de aposentadoria com a remuneração decorrente do exercício de cargo em comissão, considera-se, para fins de incidência do teto constitucional previsto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, cada rendimento considerado isoladamente.

...

28. Nestes termos, avaliando os preceitos constitucionais aplicáveis ao caso, bem como considerando os entendimentos adotados no âmbito dos demais Poderes da República, observa-se que a melhor exegese a respeito do inciso XI e do § 10 do art. 37, e o § 11 do art. 40, todos da Constituição Federal, é aquela que preserva e compatibiliza os interesses públicos perseguidos pelo Poder Constituinte, o qual visa conferir justa remuneração pelas atividades desempenhadas no âmbito do serviço público, bem como objetiva resguardar o melhor e eficiente aproveitamento do quadro técnico disponível mediante a possibilidade de acumulação de vínculos nas hipóteses em que menciona.

29. É indene de dúvida que o preceito constitucional que impõe um teto remuneratório simboliza um limite ético e moralizante, que preserva o erário contra os denominados “supersalários”. Em igual sentido, é inconteste que os preceitos constitucionais que admitem a acumulação de vínculos em prol da eficiente prestação dos serviços devem se compatibilizar com os valores sociais do trabalho e com a justa e devida contraprestação dos serviços prestados.

30. Por conseguinte, considerando que, ao apreciar a forma de incidência do teto remuneratório em casos de acumulação de cargos prevista no inciso XVI do art. 37 da Constituição Federal, a Suprema Corte adotou as mesmas razões de decidir que foram acolhidas em outras hipóteses de acumulação, como por exemplo, nos casos em que o Ministro do STF acumulam funções no Tribunal Superior Eleitoral, revela-se igualmente imperioso que a Administração Pública, ao deparar-se com outra hipótese de acumulação de vínculos constitucionalmente admitida, como no caso dos proventos de aposentadoria com cargo em comissão de que cuida o § 10 do art. 37 da Carta, também adote a mesma exegese que preserva os limites constitucionais remuneratórios e os valores sociais do trabalho, aplicando-se de forma isolada o limite constitucional de rendimentos para cada um dos vínculos.

31. A respeito da possibilidade de acumulação de proventos com cargo eletivo, prevista explicitamente no § 10 do art. 37 da Constituição Federal de 1988, observa-se que o Supremo Tribunal Federal a admitiu, nos termos do julgamento cuja ementa segue transcrita, sem qualquer ressalva quanto à incidência do teto remuneratório:

EMENTA Agravo regimental no agravo de instrumento. **Acumulação de proventos de aposentadoria com vencimento decorrente do exercício de mandato eletivo. Possibilidade. 1. A eleição de servidor público aposentado para o exercício de cargo público permite-lhe o recebimento dos proventos do cargo eletivo cumulativamente com aqueles decorrentes de sua aposentadoria.** 2. Irrelevante se mostra, para tal conclusão, que esse reingresso do aposentado no serviço público não tenha ocorrido por meio de concurso, já que inexistente norma constitucional impondo a vedação dessa cumulação de proventos. 3. Agravo regimental não provido.

(AI 264217 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 20/03/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJE-081 DIVULG 25-04-2012 PUBLIC 26-04-2012)

32. Seguem razões do voto do Ministro Relator Dias Toffoli no AG.REG. no Agravo de Instrumento 264.217:

...

A irrisignação não merece prosperar.

Conforme constou da decisão agravada, à época em que proferido o acórdão regional, não existia dispositivo constitucional que vedasse acumulação de proventos de aposentadoria com a remuneração de novo cargo público.

Posteriormente, tal vedação foi imposta pela Emenda Constitucional nº 20/98, que ressaltou, contudo, a possibilidade de cumulação de proventos de aposentadoria com aqueles decorrentes do exercício de cargo eletivo.

Por ser essa a situação descrita nos autos, correta se mostrou a decisão regional, a permitir a cumulação. Insiste o agravante que a agravada não faria jus ao recebimento concomitante de ambos os proventos, porque não reingressou no serviço público mediante concurso. Sem razão, contudo. A cumulação, em hipótese de eleição para o exercício de cargo público, de servidor aposentado, restou expressamente prevista como possível na Constituição Federal de 1988, até como forma de prestígio a essa forma de reingresso, que se deve à soberania da vontade popular, expressa por intermédio de eleições. Ademais, tal retorno ao serviço público, assim formalizado, faz com que o servidor exerça funções em nada assemelhadas àquelas que dantes exercia, pois estará no desempenho de um mandato político, obtido nas urnas, fato que está igualmente a legitimar o recebimento dos proventos correspondentes, cumulativamente com os de servidor aposentado, cuja natureza – ressalte-se – é bastante diversa.

33. Em igual sentido, e em sede de repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal também reconheceu a possibilidade de acumulação de proventos de aposentaria com a percepção de remuneração decorrente de cargo em comissão:

Ementa: CONSTITUCIONAL. SERVIDOR PÚBLICO APOSENTADO. REINGRESSO NO SERVIÇO PÚBLICO ANTES DA EDIÇÃO DA EC 20/98 E FALECIMENTO POSTERIOR À EMENDA. DUPLA ACUMULAÇÃO DE PENSÕES POR MORTE. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. RECURSO IMPROVIDO.

I - A Carta de 1988 veda a percepção simultânea de proventos de aposentadoria com remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvadas hipóteses - inócenas na espécie - de cargos acumuláveis na forma da Constituição, cargos eletivos e cargos em comissão (art. 37, § 10, da Constituição).

II - Mesmo antes da EC 20/1998, a acumulação de proventos e vencimentos somente era admitida quando se tratasse de cargos, funções ou empregos acumuláveis na atividade, na forma permitida pela CF.

III - Com o advento da EC 20/98, que preservou a situação daqueles servidores que retornaram ao serviço público antes da sua promulgação, proibiu, em seu art. 11, a percepção de mais de uma aposentadoria pelo regime de previdência a que se refere o art. 40 da Constituição.

IV - Se era proibida a percepção de dupla aposentadoria estatutária não há de possível cogitar-se de direito à segunda pensão, uma vez que o art. 40, § 7º, da Constituição subordinava tal benefício ao valor dos proventos a que o servidor faria jus. V - Recurso extraordinário conhecido e improvido.

(RE 584388, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 31/08/2011, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-185 DIVULG 26-09-2011 PUBLIC 27-09-2011 EMENT VOL-02595-02 PP-00171 RTJ VOL-00223-01 PP-00577)

34. Por estas razões, considerando que o § 10 do art. 37, ao vedar 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, explicitamente excepciona a viabilidade de percepção dos referenciados proventos com o exercício de “cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração”, aplica-se o teto remuneratório de maneira isolada para cada um dos rendimentos, uma vez que estão indiscutivelmente presentes as mesmas razões jurídicas que prevalecerem ao tempo do julgamento do RE 602043 e 612975, em atenção ao preceito da isonomia, da vedação ao enriquecimento sem causa, do prestígio aos valores sociais do trabalho, da justa remuneração e da necessária contraprestação pelo regular exercício de cargos públicos.

35. Isto posto, para este tópico, reitera-se os termos do Despacho nº 204/2020/DECOR/CGU/AGU, que aprovou o Parecer nº 23/2020/DECOR/CGU/AGU (seq. 57), para concluir que:

a) nas hipóteses constitucionalmente admitidas de acumulação de cargos públicos, o teto remuneratório de que cuida o inciso XI do art. 37 da Constituição Federal incide isoladamente em relação a cada um dos vínculos, e não sobre o somatório das respectivas remunerações; e

b) nos casos em que há percepção de proventos de aposentaria ou reserva, concedidos com arrimo nos arts. 40, 42 e 142 da Constituição Federal, acumulado com remuneração de cargo em comissão, o teto remuneratório constitucional incide isoladamente, e não em relação ao somatório do provento e da remuneração, uma vez que referenciada acumulação é explicitamente autorizada pelo § 10 do art. 37 da Constituição Federal, aplicando-se, desta maneira, as mesmas razões de decidir adotadas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento dos Recursos Extraordinários nº 612.975/MT e 602.043/MT.

Teto remuneratório constitucional, cargos comissionados e acumulação com cargos efetivos e militares da ativa

36. Ao disciplinar o provimento dos cargos em comissão, a Constituição os excepciona da regra do concurso público, determinado que são postos de livre nomeação e exoneração, destacando, ainda, no inciso V do seu art. 37, que aqueles que devem ser preenchidos por servidores públicos de carreira destinam-se às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

37. A Lei nº 11.526, de 2007, com as alterações promovidas pela Lei nº 12.094, de 2009, foi explícita ao disciplinar a forma de remuneração devida aos servidores públicos civis (ocupantes de cargos efetivos) e aos militares que venham a ser investidos em cargo em comissão, nos seguintes termos:

Art. 1º A remuneração dos cargos em comissão da administração pública federal direta, autárquica e fundacional passa a ser a constante do Anexo I desta Lei

Art. 2º O servidor ocupante de cargo efetivo ou emprego em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, dos Municípios ou do Distrito Federal, investido nos cargos a que se refere o art. 1º desta Lei, poderá optar por uma das remunerações a seguir discriminadas:

Art. 2º O servidor ocupante de cargo efetivo, o militar ou o empregado permanente de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, dos Municípios ou do Distrito Federal investido nos cargos a que se refere o art. 1º desta Lei poderá optar por uma das remunerações a seguir discriminadas: (Redação dada pela Lei nº 12.094, de 2009)

I - a remuneração do cargo em comissão, acrescida dos anuênios;

~~II - a diferença entre a remuneração do cargo em comissão e a remuneração do cargo efetivo ou emprego, ou~~

II - a diferença entre a remuneração do cargo em comissão e a remuneração do cargo efetivo, do posto ou graduação, ou do emprego, ou (Redação dada pela Lei nº 12.094, de 2009)

~~III - a remuneração do cargo efetivo ou emprego, acrescida do percentual de 60% (sessenta por cento) do respectivo cargo em comissão;~~

III - a remuneração do cargo efetivo, do posto ou graduação, ou do emprego, acrescida do percentual de 60% (sessenta por cento) do respectivo cargo em comissão. (Redação dada pela Lei nº 12.094, de 2009)

38. Inicialmente deve ser destacado que a redação do *caput* do art. 2º da mencionada lei foi alterada, essencialmente, para inserir os militares da ativa na disciplina da matéria, os quais não estavam explicitamente postos na redação original do dispositivo.

39. Não resta dúvida, portanto, que não apenas os servidores civis ocupantes de cargos efetivos, mas também os militares da ativa, ao serem investidos em cargos em comissão, de livre nomeação e exoneração, devem optar: pela remuneração do cargo em comissão, acrescida dos anuênios; ou pela diferença entre a remuneração do cargo em comissão e a remuneração do cargo efetivo, do posto ou graduação, ou do emprego, acrescida do percentual de 60% (sessenta por cento) do respectivo cargo em comissão.

40. Observa-se, por conseguinte, que a legislação referente à matéria disciplinou, de forma exauriente, a remuneração devida pela ocupação de cargos de confiança pelos militares e servidores públicos civis que estão na ativa, desta maneira, e sem delongas, pode-se concluir que nas hipóteses do art. 2º da Lei nº 11.526, de 2007, com a redação conferida pela Lei nº 12.094, de 2009, as três opções disponíveis para os servidores e militares estão sujeitas ao teto remuneratório constitucional.

41. Ora, verifica-se que a possibilidade de militares e servidores civis ativos ocuparem cargos em comissão não foi incluída no § 10 do art. 37 da Constituição Federal de 1988, que se refere explicitamente apenas aos proventos de aposentadorias, desta maneira, o provimento de cargos em comissão por militares e servidores civis ativos não se trata de hipótese acumulação de cargos, prestando-se para conferir ao agente público nomeado as atribuições de direção, chefia e assessoramento.

42. Desta maneira, cumpre concluir que, por não estar previsto no § 10 do art. 37 da Constituição Federal, aplica-se o teto remuneratório constitucional para as três opções de remuneração de que cuida o art. 2º da Lei nº 11.526, de 2007, com a redação conferida pela Lei nº 12.094, de 2009.

43. O Supremo Tribunal Federal já possui precedente no sentido de corroborar o entendimento ora consolidado:

EMENTA Agravo interno em mandado de segurança. Tribunal de Contas da União. Teto constitucional. Procedimento de fiscalização. Ausência de afronta à Súmula Vinculante nº 3 e aos postulados do contraditório e da ampla defesa. Verbas indenizatórias a serem excluídas do abate-teto. Horas extraordinárias não caracterizadas. Acumulação de funções. Subserviência ao teto remuneratório. Agravo interno não provido.

1. O Supremo Tribunal Federal já reconheceu que as deliberações do Tribunal de Contas da União, em sede de procedimento fiscalizatório, prescindem de observância aos postulados do contraditório e da ampla defesa, eis que inexistem litigantes. Ausência de precedentes.

2. Não caracterizada contraprestação por serviços prestados extraordinariamente, não há falar em verbas indenizatórias a serem excluídas do cálculo para efeitos de teto constitucional.

3. A acumulação de função comissionada com vencimento de cargo efetivo no âmbito de um mesmo órgão público deve estar em conformidade com o teto constitucional, consoante dispõe o art. 37, inciso XI, da Carta Magna. Precedentes.

4. A inexistência de argumentação apta a infirmar o julgamento monoarbitrário conduz à manutenção da decisão recorrida.

5. Agravo interno não provido.

(MS 32.492 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 17/11/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-276 DIVULG 30-11-2017 PUBLIC 01-12-2017)

44. Acerca deste específico aspecto, seguem razões do voto do Ministro Dias Toffoli exarado no Agravo Interno no Mandado de Segurança 32.492, os quais confirmam que a cumulação de cargo efetivo com cargo em comissão ou função de confiança se sujeita ao teto remuneratório constitucional, não sendo medida que representa locupletamento do Estado:

Por fim, no que toca à acumulação de funções, registro que a inclusão dos valores percebidos a título de exercício de funções comissionadas, para efeito de cálculo de teto remuneratório, não implica enriquecimento ilícito do Estado – tampouco ostenta caráter desarrazoado.

Consoante o próprio termo indica, o instituto do “enriquecimento ilícito” pressupõe vantagem obtida por meio de ilicitude, e, no caso, a ilicitude – que é, ressalte-se, de nível constitucional (art. 37, inciso XI) – se dava com o pagamento aos servidores de vantagem de natureza pessoal sem respeito ao limite constitucional.

Igualmente impertinente o apontamento de que a Resolução nº 236/2002 desta Corte respaldaria a exclusão da vantagem oriunda de exercício de funções comissionadas do cálculo do abate-teto. Nenhuma similitude, inclusive jurídica, todavia, há entre o caso dos autos e a situação prevista na aludida resolução.

O mencionado instrumento normativo dispõe sobre a remuneração de Ministro desta Suprema Corte, sendo que seu art. 2º prevê que:

“Art. 2º Não se incluem, para fins de limites remuneratórios, as parcelas percebidas em razão de tempo de serviço, de exercício temporário de cargo no Tribunal Superior Eleitoral e da presidência do Supremo Tribunal Federal.”

As funções emanadas do exercício temporário de cargo no Tribunal Superior Eleitoral (art. 119, inciso I, alínea a, da CF/88) e da presidência do Supremo Tribunal Federal, por ministros desta Corte, não se confundem com as decorrentes de funções comissionadas ou cargos de confiança, assim dispostos no inciso V do art. 37 da CF/88:

“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: (...) V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.”

In casu, a situação dos servidores do Senado Federal trazida à baila refere-se à acumulação de função comissionada com vencimento de cargo efetivo, devendo, para tanto, ser observado o teto constitucional, consoante dispõe o art. 37, inciso XI, da Carta Magna.

Bem diversa, todavia, é a hipótese levantada, novamente, nas razões do agravo, referente aos ministros desta Suprema Corte – quanto à acumulação desse cargo com a qualidade de presidente do Supremo Tribunal (chefe de poder) ou de membro do Tribunal Superior Eleitoral, os quais, a toda evidência, não dizem respeito a função comissionada ou cargo em comissão.

Observe-se, de início, que tais múnus constitucionais possuem critérios de escolha e temporariedade diversos dos atribuíveis aos cargos de confiança e funções comissionadas do art. 37, V, da CF/88. Ao contrário da livre nomeação e exoneração, o presidente do STF é eleito por seus pares, em votação secreta, para mandato de 2 (dois) anos; e os três magistrados que deverão compor o Tribunal Superior Eleitoral são igualmente escolhidos

mediante eleição, pelo voto secreto (art. 119, inciso I, alínea a, da CF/88). Note-se que as atribuições são cumulativas, e não exercidas em caráter de exclusividade.

Ademais, se trata de acumulação de cargos determinada pela própria Constituição Federal, cujos preceitos se harmonizam com o entendimento firmado por esta Corte na Primeira Sessão Administrativa do ano de 2004, realizada em 5 de fevereiro (Processo nº 319.269), no sentido de que, no caso específico dos Ministros desta Corte Suprema,

"(...) não há falar-se em somatório das remunerações para fins de teto. A Constituição Federal, desde sua redação primitiva, não apenas autorizou, mas determinou, que houvesse a acumulação dos cargos de Ministros do STF e do TSE. A letra "a" do inciso I do artigo 119 estabelece que comporão o Tribunal Superior Eleitoral três Ministros do Supremo Tribunal Federal. Trata-se, assim, de regra permissiva de acumulação e, mais do que isso, imperativo constitucional para que se opere o exercício concomitante dos cargos, daí resultando inviável que outra norma de igual hierarquia impeça, ainda que indiretamente, a incidência e aplicação da previsão constitucional.

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

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

Ressalto, inclusive, que recentemente o Plenário desta Corte, ao julgar o mérito do Recurso Extraordinário nº 602.043 – sob relatoria do e. Ministro Marco Aurélio –, pacificou o tema, com repercussão geral reconhecida, quanto ao alcance do teto remuneratório no que tange à acumulação de cargos públicos autorizada constitucionalmente. Contudo, a hipótese dos presentes autos, repito, refere-se à acumulação de cargo efetivo e função comissionada no âmbito de um mesmo órgão público.

Tenho, portanto, que a decisão objugada encontra-se devidamente fundamentada, ainda que divirja dos interesses do agravante, sendo certo que os argumentos ora apresentados não têm o condão de reformá-la.

Pelo exposto, conheço do agravo interno e a ele nego provimento.

45. O exercício de cargos públicos distintos e acumuláveis representa hipótese que não se equipara àquela em que servidor público ocupa cargo em comissão ou função de confiança, uma vez que nesse último caso o agente público não exerce dois cargos separados, passando, na verdade, a agregar atividades de direção, chefia ou assessoramento (art. 37, inciso V, da CF), não havendo duas jornadas de trabalho distintas, nem tampouco se cria um vínculo autônomo com a Administração

46. Para os casos em que o servidor público civil ocupante de cargo efetivo e o militar da ativa que esteja investido em cargos em comissão, não se aplica, pois, a mesma *ratio decidendi* dos Recursos Extraordinários nº 612.975/MT e 602.043/MT, de maneira que não há que se falar em incidência isolada do teto remuneratório para cada um dos rendimentos correspondentes, aplicando-se a disciplina do art. 2º da Lei nº 11.526, de 2007, com a redação conferida pela Lei nº 12.094, de 2009, observado o teto remuneratório constitucional seja qual for a opção adotada pelo servidor civil ou militar dentre as três possibilidades postas nos incisos do mencionado dispositivo legal.

Teto remuneratório constitucional e acumulação de proventos e pensões

47. Nestes autos também consta pedido apresentado pela Secretaria-Geral de Contencioso por meio da Nota nº 28/2020/SGCT/AGU (seq. 162/163), na qual o órgão toma ciência do feito e solicita que lhe seja comunicado o entendimento que vier a ser adotado acerca da matéria, destacando, especialmente, que no Supremo Tribunal Federal está pendente de julgamento o "*Recurso Extraordinário nº 602584, Tema 359 da repercussão geral, no qual se discute a constitucionalidade da incidência do teto remuneratório sobre o montante decorrente da acumulação de proventos com o benefício de pensão, tendo esta SGCT enviado memoriais recentes (março de 2020) defendendo a constitucionalidade do abate-teto no caso de cumulação de proventos/pensão com pensão, inclusive baseado em subsídios recentes de 2020 enviados pelo Ministério da Economia (NUP 00692.000255/2015-16, sequenciais 5 e 8 e NUP 00745.006719/2019-69, sequenciais 13 e 14)*. Destaque-se que o referido RE com repercussão geral estava incluído no calendário de julgamento do STF para o dia 01/04/2020 e, apesar de posteriormente retirado de pauta, pode ser novamente pautado pelo STF a qualquer momento".

48. Observa-se que o tema nº 359 foi afetado como matéria de Repercussão Geral no âmbito da Suprema Corte, na forma do acórdão assim ementado:

TETO REMUNERATÓRIO – INCIDÊNCIA SOBRE O MONTANTE DECORRENTE DA ACUMULAÇÃO DE PROVENTOS DE APOSENTADORIA E PENSÃO – ARTIGO 37, INCISO XI, DA CARTA FEDERAL E ARTIGOS 8º E 9º DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 41/2003. Possui repercussão geral a controvérsia sobre a possibilidade de, ante o mesmo credor, existir a distinção do que recebido, para efeito do teto remuneratório, presentes as rubricas proventos e pensão, a teor do artigo 37, inciso XI, da Carta da República e dos artigos 8º e 9º da Emenda Constitucional nº 41/2003.

(RE 602584 RG, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, julgado em 16/12/2010, DJE-038 DIVULG 24-02-2011 PUBLIC 25-02-2011) EMENT VOL-02471-01 PP-00285 RDECTRAB v. 18, n. 201, 2011, p. 248-251 LEXSTF v. 33, n. 387, 2011, p. 190-193)

49. Sobre a matéria, observa-se que este feito cuida, essencialmente, da escorreita exegese e da uniformização da jurisprudência administrativa relativa à incidência do teto remuneratório constitucional nos casos do § 10 do art. 37, e § 11 do art. 40, que admite a acumulação de "proventos de aposentadoria" e "proventos de inatividade" civil e militar com cargos em comissão.

50. Ao contrário do inciso XI do art. 37, que foi explícito ao tratar das pensões e da sujeição destas ao teto remuneratório constitucional, os referenciados § 10 do art. 37, e § 11 do art. 40, todos também da Constituição, ao admitirem o exercício de cargos em comissão foram explícitos apenas em relação aos proventos, não tratando das pensões.

51. Desta maneira, consigne-se que este feito não tratou propriamente da questão jurídica objeto do tema de Repercussão Geral nº 359.

52. A matéria de que cuida este tópico, acumulação de pensões e proventos e a incidência do teto remuneratório constitucional, como bem consignou a própria Secretaria-Geral de Contencioso na Nota nº 28/2020/SGCT/AGU (seq. 162/163), está

tratada no NUP 64128.005262/2016-82, em que foi exarado o Parecer nº 55/2019/DECOR/CGU/AGU e subsequentes Despachos de aprovação (seq. 23/27), no qual se consolidou a manutenção do entendimento do então Consultor-Geral da União, posto no Despacho nº CGU nº 1.723/2009:

Estou de acordo com o Parecer da CONJUR/MPOG e com as manifestações da Consultoria-Geral da União que o acolhem, com o fim de entender que a pensão deve ser considerada de forma cumulada com as demais espécies remuneratórias, entre as quais os proventos de aposentadoria e a remuneração do cargo em comissão, para fins de submissão ao teto constitucional remuneratório fixado pelo art. 37, XI da CF.

53. Ao aprovar o Parecer nº 55/2019/DECOR/CGU/AGU, e sobre os reflexos das decisões do Supremo Tribunal Federal em sede de repercussão geral (RE nº 602.043/MT e nº 612.975/MT) no caso então apreciado, assim exarai o Despacho nº 445/2019/DECOR/CGU/AGU (seq. 23/27), o qual destaca que as referenciadas decisões não comprometeram a vigência do entendimento do Despacho nº CGU nº 1.723/2009:

5. Referenciadas decisões do Supremo Tribunal Federal não comprometeram, portanto, o entendimento conferido por meio do Despacho do Consultor-Geral da União nº 1.723/2009, uma vez que referenciada manifestação tratou da hipótese em que deve incidir o teto remuneratório constitucional em relação a valores percebidos em função de percepção de pensão, cumulada com proventos de aposentadoria e remuneração do cargo em comissão, oportunidade em que se consolidou o entendimento no sentido de que: *"a pensão deve ser considerada de forma cumulada com as demais espécies remuneratórias, entre as quais os proventos de aposentadoria e a remuneração do cargo em comissão, para fins de submissão ao teto constitucional remuneratório fixado pelo art. 37, XI da CF"*.

6. Nestes termos, por tratar de assunto que não foi especificamente objeto do RE nº 602.043/MT e nº 612.975/MT no âmbito do Supremo Tribunal Federal, subsiste o entendimento conferido na conclusão do Despacho do Consultor-Geral da União nº 1.723/2009, o qual acomoda a jurisprudência do STF, na esteira de orientação que sobre a matéria exarou a Secretária-Geral de Contencioso.

7. A unidade institucional de atuação dos órgãos jurídicos que compõem a Advocacia-Geral da União é medida que encontra resguardo no art. 37, § 1º, da Lei nº 13.327, de 2016, uma vez que é disposto que se deve *"garantir a segurança jurídica das ações governamentais e das políticas públicas do Estado, zelando pelo interesse público e respeitando a uniformidade institucional da atuação"*. Cumpre a este Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos da Consultoria-Geral da União, conforme art. 14, incisos V e VI do Anexo I do Decreto nº 7.392, de 2010, *"articular-se com os órgãos de representação judicial da União para a uniformização e consolidação das teses adotadas nas atividades consultiva e contenciosa"*; e *"orientar as Consultorias Jurídicas ou órgãos equivalentes a atuar de forma integrada com os órgãos de representação judicial da União, buscando atender os interesses comuns das áreas consultiva e contenciosa"*.

8. Por conseguinte, considerando os termos da Orientação em Matéria Constitucional nº 11/2018, da Secretária-Geral de Contencioso e do Despacho do Consultor-Geral da União nº 1.723/2009, devem ser consolidados os seguintes entendimentos:

i) *"nas hipóteses autorizadas no inciso XVI, do art. 37, da CF/88, de acumulação legal de cargos, a incidência do art. 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"* (Orientação em Matéria Constitucional SGCT nº 18, de 2018);

ii) *"para aqueles que ingressaram, por concurso ou outra forma de provimento constitucional, até a promulgação da EC nº 20/98, em 15 de dezembro de 1998, e já estavam aposentados em outro cargo, não podendo em hipótese alguma cumular duas aposentadorias, a incidência do art. 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"* (Orientação em Matéria Constitucional SGCT nº 18, de 2018); e

iii) o Despacho do Consultor-Geral da União nº 1.723/2009 continua vigente, uma vez que não cuida especificamente das hipóteses tratadas pelo Supremo Tribunal Federal no RE 602.403 e 612.975, de maneira que *"a pensão deve ser considerada de forma cumulada com as demais espécies remuneratórias, entre as quais os proventos de aposentadoria e a remuneração do cargo em comissão, para fins de submissão ao teto constitucional remuneratório fixado pelo art. 37, XI da CF"*.

54. Sobre a matéria objeto do Tema nº 359 de Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal, portanto, permanece em vigor no âmbito desta Consultoria-Geral da União o entendimento posto no Despacho CGU nº 1.723/2009, uma vez que *"a pensão deve ser considerada de forma cumulada com as demais espécies remuneratórias, entre as quais os proventos de aposentadoria e a remuneração do cargo em comissão, para fins de submissão ao teto constitucional remuneratório fixado pelo art. 37, XI da CF"*.

55. Consoante já exposto, este feito cuida, essencialmente, das hipóteses em que o § 10 do art. 37 e o § 11 do art. 40 da Constituição admitem a acumulação de proventos de aposentadoria com a percepção de remuneração decorrente da investidura em cargo em comissão. Referenciadas disposições constitucionais tratam apenas dos "proventos de aposentadoria" e dos "proventos de inatividade", não se referindo às pensões, as quais, não obstante, foram explicitamente alcançadas pela norma constitucional que trata do teto remuneratório (inciso XI do art. 37).

56. Desta maneira, considera-se, para os fins da incidência do teto remuneratório constitucional, que § 10 do art. 37 e o § 11 do art. 40 da Constituição apresentam silêncio eloquente em relação às pensões, uma vez que se referem explicitamente apenas aos proventos de aposentadoria, portanto, opina-se pela preservação do entendimento posto no Parecer nº 55/2019/DECOR/CGU/AGU.

57. Acrescente-se que se extrai do andamento do RE 602.584 que, em sede de Repercussão Geral foi consolidada a seguinte tese pelo Supremo Tribunal Federal: *"Ocorrida a morte do instituidor da pensão em momento posterior ao da Emenda Constitucional nº 19/1998, o teto constitucional previsto no inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal incide sobre o somatório de remuneração ou provento e pensão percebida por servidor"*.

58. Nesta data não se encontra disponível o inteiro teor do acórdão de julgamento do RE 602.584, conforme se extrai do andamento processual (<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=12088>), no entanto, extrai-se de notícia obtida junto ao sítio eletrônico da Suprema Corte que (<http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=449132&ori=1>):

O Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu, nesta quinta-feira (6), que o teto constitucional remuneratório deve incidir sobre a soma do benefício de pensão com a remuneração ou os proventos de aposentadoria recebidos pelo servidor público. A decisão, por maioria de votos, ocorreu no julgamento do

Recurso Extraordinário (RE) 602584, com repercussão geral ([Tema 353](#)), e servirá de parâmetro para a resolução de, pelo menos, 365 processos em que se discute matéria semelhante em outros tribunais.

Teto

No recurso, a União questionava decisão do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJ-DF) que assentou a não incidência do teto constitucional remuneratório sobre o montante decorrente da acumulação dos vencimentos de uma servidora com o benefício da pensão. Segundo a União, o servidor ou ex-servidor público não pode receber remuneração ou proventos em valor superior ao do subsídio mensal dos ministros do STF nem acumular, para esse fim, proventos e pensões.

Remuneração x pensão

A servidora, por sua vez, argumentava que a remuneração pelo exercício de cargo público é decorrente do serviço prestado por pessoa legalmente investida no cargo, enquanto a pensão previdenciária é a retribuição à pensionada da contribuição de terceiro ao longo dos anos, mediante imposição de lei e com desconto compulsório em seu contracheque.

Soma

O relator do recurso, ministro Marco Aurélio, considera que, como a morte do servidor que instituiu a pensão ocorreu após a edição da Emenda Constitucional 19/1998, o teto remuneratório constitucional (artigo 37, inciso XI) deve incidir sobre a soma da pensão com a remuneração ou provento de aposentadoria recebida pelo servidor beneficiário. Acompanharam essa posição os ministros Edson Fachin, Roberto Barroso, Rosa Weber, Luiz Fux, Cármen Lúcia, Gilmar Mendes

Ficaram vencidos os ministros Celso de Mello, Ricardo Lewandowski e Dias Toffoli. Eles entendem que, como os fatos geradores são distintos, o teto deve incidir sobre cada um deles distintamente, e não sobre a soma.

A tese de repercussão geral fixada é a seguinte: "Ocorrida a morte do instituidor da pensão em momento posterior ao da Emenda Constitucional 19/1998, o teto constitucional previsto no inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal incide sobre o somatório de remuneração ou provento e a pensão recebida por servidor".

59. Portanto, o teto remuneratório constitucional deve incidir sobre a soma da pensão com o provento de aposentadoria ou a remuneração nos casos em que a morte do instituidor tenha ocorrido após a Emenda Constitucional n 19, de 1998.

Efeitos prospectivos

60. Sobre os efeitos da tese consolidada no primeiro tópico deste Despacho, que admite a incidência, em separado, do teto remuneratório constitucional nos casos em que há acumulação de proventos de aposentadoria de que cuida o art. 40, art. 42 e art. 142 da Constituição Federal com remuneração decorrente do exercício de cargo em comissão, observa-se que esta Advocacia-Geral da União, ao superar entendimentos anteriormente vigentes, aplica os preceitos da segurança jurídica e busca preservar os efeitos jurídicos dos atos praticados sob o respaldo da orientação revogada.

61. Acerca da temática segue breve e elucidativo trecho do Parecer GMF-6:

Tendo em vista que o entendimento até então vigente teve respaldo jurídico nos referidos Pareceres GQ - 206, GQ - 207, GQ - 211 e GQ - 214, a mudança do posicionamento jurídico da Administração faz incidir o *princípio da segurança jurídica*. Como se sabe, o princípio da segurança jurídica, como subprincípio do Estado de Direito, possui duas dimensões ou duas faces: a segurança jurídica em sentido objetivo, que envolve a questão dos limites à retroatividade dos atos estatais, administrativos ou legislativos e, nessa perspectiva, a proteção do ato jurídico perfeito, da coisa julgada e do direito adquirido; e a segurança jurídica em sentido subjetivo, que diz respeito à proteção à confiança legítima dos administrados em relação à atuação do Estado. Neste segundo sentido, portanto, a segurança jurídica pode ser traduzida como *princípio da proteção à confiança*, que visa estabilizar as expectativas dos indivíduos em torno dos efeitos jurídicos dos atos dos poderes públicos. Essa dimensão subjetiva da segurança jurídica impõe à Administração a *proibição de comportamento contraditório (venire contra factum proprium)* e, com isso, a responsabilidade pelas alterações de seus próprios atos, tendo em vista a crença gerada nos administrados quanto à legalidade e legitimidade desses atos.

Nesse sentido, em respeito ao princípio da segurança jurídica e, portanto, no intuito de preservar incólumes todos os atos praticados sob a égide dos entendimentos delineados nos Pareceres GQ - 206, GQ - 207, GQ - 211 e GQ - 214, a adoção deste novo posicionamento quanto à natureza da infração de abandono de cargo e quanto ao início da contagem do respectivo prazo prescricional, tal como consignado no parecer da Comissão, deve ter efeitos apenas a partir da publicação oficial de despacho de aprovação do Presidente da República, momento desde o qual terá os efeitos necessários e suficientes para superar os citados pareceres e fixar o novo entendimento a ser seguido pela Administração Pública Federal.

62. Em igual sentido, no Parecer AGU nº AM - 04 (http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/AGU/Pareceres/2019-2022/PRC-AM-04-19.htm) consignou-se que: "*Portanto, preservadas as situações jurídicas consolidadas sob a égide da interpretação vigente à época, estejam ou não submetidas à reapreciação judicial, conclui-se pela superação (overruling) das razões de decidir (ratio decidendi) sufragadas no Parecer GQ-145 com eficácia prospectiva, orientando-se a Administração Pública Federal, vedada a concessão de quaisquer efeitos financeiros retroativos sem a devida contraprestação pelo servidor; a adotar a nova interpretação exclusivamente nas decisões administrativas a serem proferidas, inclusive em grau de recurso administrativo, após a publicação do despacho de aprovação do presente parecer pelo Exmo. Sr. Presidente da República.*" No Despacho nº 2/2017/CNU/CGU/AGU, consignou-se que:

A Câmara Nacional de Uniformização de Entendimentos Consultivos, em sessão plenária realizada no último dia 29 de março, aprovou o judicioso Parecer-Plenário nº 1/2017/CNU-DECOR/CGU/AGU, o qual trata da compatibilidade de horários e da acumulação de cargos e empregos públicos, superando o entendimento do Parecer GQ-145.

...

1. Segundo entendimento adotado pelo STF e pelo TCU, a aferição da compatibilidade de horários a que se refere o [art. 37, inciso XVI, da Constituição de 1988](#) deve se basear na análise da situação fática a que se submete o servidor público, sendo insuficiente o cotejo do somatório de horas resultante da acumulação de cargos ou empregos públicos com padrão estabelecido em ato infraregal. Revisão do Parecer GQ-145.

2. É admissível, em caráter excepcional, a acumulação de cargos ou empregos públicos que resulte em carga horária superior a 60 (sessenta) horas semanais quando devidamente comprovada e atestada pelos órgãos e entidades públicos envolvidos, através de decisão fundamentada da autoridade competente, além da inexistência de sobreposição de horários, a ausência de prejuízo à carga horária e às atividades exercidas em cada um dos cargos ou empregos públicos.

3. Em respeito aos postulados do ato jurídico perfeito e do *tempus regit actum*, devem ser concedidos efeitos prospectivos à superação do entendimento constante do Parecer GQ-145, passando a Administração Pública Federal a adotar a nova interpretação exclusivamente nas decisões administrativas a serem proferidas, inclusive em grau de recurso administrativo, após a publicação do despacho de aprovação do presente parecer pelo Exmo. Sr. Presidente da República, mantendo-se

inalteradas as situações jurídicas consolidadas sob a égide da interpretação anterior, estejam ou não as decisões respectivas submetidas à reapreciação judicial, e vedada a concessão de quaisquer efeitos financeiros retroativos sem a devida contraprestação pelo servido

63. Por conseguinte, em atenção ao preceito da segurança jurídica, devidamente positivado no ordenamento em vigor por meio do inciso XXXVI do art. 5º da Constituição Federal de 1988; com respaldo no inciso XIII do parágrafo único do art. 2º da Lei nº 9.784, de 1999; na melhor exegese dos arts. 23 e 24 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB (Decreto-lei nº 4.657, de 1942); e nos arts. 5º e 6º do Decreto nº 9.830, de 2019; propõe-se que sejam preservados os efeitos jurídicos dos atos praticados sob o amparo da orientação jurídica diversa, conferindo-se efeitos exclusivamente prospectivos ao entendimento ora consolidado, o qual não deverá ensejar efeitos financeiros retroativos em qualquer hipótese.

Conclusões

Isto posto, aprovo a Nota nº 117/2020/DECOR/CGU/AGU, nos termos do Despacho nº 477/2020/DECOR/CGU/AGU, consoante razões declinadas, recomendando-se, em resposta à consulta formalizada pela Secretaria-Geral da Presidência da República, que sejam consolidados os seguintes entendimentos:

a) nas hipóteses constitucionalmente admitidas de acumulação de cargos públicos, o teto remuneratório de que cuida o inciso XI do art. 37 da Constituição Federal incide isoladamente em relação a cada um dos vínculos, e não sobre o somatório das respectivas remunerações;

b) nos casos em que há percepção de proventos de aposentaria ou reserva, concedidos com arrimo nos arts. 40, 42 e 142 da Constituição Federal, cumulado com remuneração de cargo em comissão, o teto remuneratório constitucional incide isoladamente, e não em relação ao somatório do provento e da remuneração, uma vez que referenciada acumulação é explicitamente autorizada pelo § 10 do art. 37 da Constituição Federal, na forma do Acórdão 1092/2019-Plenário do Tribunal de Contas da União, aplicando-se, desta maneira, as mesmas razões de decidir adotadas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento dos Recursos Extraordinários nº 612.975/MT e 602.043/MT;

c) para o servidor público civil ocupante de cargo efetivo e o militar da ativa que estejam investidos em cargos em comissão não se aplica a mesma *ratio decidendi* dos Recursos Extraordinários nº 612.975/MT e 602.043/MT, não havendo incidência isolada do teto remuneratório em relação aos rendimentos correspondentes, aplicando-se o art. 2º da Lei nº 11.526, de 2007, com a redação conferida pela Lei nº 12.094, de 2009, observado o teto remuneratório constitucional seja qual for a opção adotada pelo servidor civil ou militar dentre as três possibilidades postas nos incisos do mencionado dispositivo legal;

d) o teto remuneratório constitucional deve incidir sobre a soma da pensão com o provento de aposentadoria ou a remuneração nos casos em que a morte do instituidor tenha ocorrido após a Emenda Constitucional nº 19, de 1998 (RE 602.584), logo continua em vigor o entendimento posto no Despacho CGU nº 1.723/2009 e no Parecer nº 55/2019/DECOR/CGU/AGU, uma vez que "a pensão deve ser considerada de forma cumulada com as demais espécies remuneratórias, entre as quais os proventos de aposentadoria e a remuneração do cargo em comissão, para fins de submissão ao teto constitucional remuneratório fixado pelo art. 37, XI da CF", não se aplicando, nestes casos, a mesma *ratio decidendi* dos Recursos Extraordinários nº 612.975/MT e 602.043/MT, e, por conseguinte, não havendo incidência isolada do teto remuneratório em relação aos rendimentos correspondentes; e

e) em atenção ao preceito da segurança jurídica, devidamente positivado no ordenamento em vigor por meio do inciso XXXVI do art. 5º da Constituição Federal de 1988; e com respaldo no inciso XIII do parágrafo único do art. 2º da Lei nº 9.784, de 1999; nos arts. 23 e 24 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro - LINDB (Decreto-lei nº 4.657, de 1942); e nos arts. 5º e 6º do Decreto nº 9.830, de 2019; propõe-se que sejam preservados os efeitos jurídicos dos atos praticados sob o amparo de orientação jurídica diversa, conferindo-se efeitos exclusivamente prospectivos ao entendimento ora consolidado, o qual não deverá ensejar o reconhecimento administrativo de efeitos financeiros retroativos em qualquer hipótese.

64. Cientifique-se a Secretaria-Geral da Presidência da República, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, a Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Defesa, a Procuradoria-Geral Federal, a Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil, a Secretaria-Geral de Contencioso, as Consultorias Jurídicas junto aos Ministérios e órgãos assemelhados, e as Consultorias Jurídicas da União nos Estados e no município de São José dos Campos.

Brasília, 28 de agosto de 2020.

VICTOR XIMENES NOGUEIRA
ADVOGADO DA UNIÃO
DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 60583000945201887 e da chave de acesso 04872a22

Documento assinado eletronicamente por VICTOR XIMENES NOGUEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 487275094 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VICTOR XIMENES NOGUEIRA. Data e Hora: 28-08-2020 10:31. Número de Série: 1781977. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOGACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
GABINETE

SAS, QUADRA 03, LOTE 5/6, 12 ANDAR - AGU SEDE I FONE (61) 2026-8557 BRASÍLIA/DF 70.070-030

DESPACHO n. 00761/2020/GAB/CGU/AGU

NUP: 60583.000945/2018-87

INTERESSADA: CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA DEFESA

ASSUNTO: RATIFICAÇÃO DO PARECER N.º 23/2020/DECOR/CGU/AGU

Excelentíssimo Senhor Advogado-Geral da União,

1. Aprovo, nos termos do Despacho nº 00620/2020/DECOR/CGU/AGU, a Nota nº 00117/2020/DECOR/CGU/AGU e o Despacho nº 477/2020/DECOR/CGU/AGU, recomendando-se que seja restabelecida a vigência do Parecer nº 00023/2020/DECOR/CGU/AGU (Seq. 57).

2. Caso aprovado, solicito restituição do feito ao Gabinete desta Consultoria-Geral da União para providências subsequentes.

Brasília, 01 de setembro de 2020.

(assinado eletronicamente)

GIORDANO DA SILVA ROSSETTO

Advogado da União

Consultor-Geral da União Substituto

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 60583000945201887 e da chave de acesso 04872a22

Documento assinado eletronicamente por GIORDANO DA SILVA ROSSETTO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 487389500 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): GIORDANO DA SILVA ROSSETTO. Data e Hora: 01-09-2020 15:47. Número de Série: 17347821. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO Nº 517

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº: 60583.000945/2018-87.

INTERESSADO: UNIÃO.

ASSUNTO: RATIFICAÇÃO DO PARECER Nº 23/2020/DECOR/CGU/AGU (PARA UNIFORMIZAR ENTENDIMENTO E PREVENIR LITIGIOSIDADE).

APROVO, nos termos do Despacho do Consultor-Geral da União Substituto nº 00761/2020/GAB/CGU/AGU, do Despacho nº 00620/2020/DECOR/CGU/AGU e do Despacho nº 477/2020/DECOR/CGU/AGU, a Nota nº 00117/2020/DECOR/CGU/AGU, sobretudo considerando a compreensão jurisprudencial relativa ao art. 37, inciso XI, da Constituição de 1988, combinado com o § 10 do mesmo artigo constitucional (*“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 em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração.”*), notadamente:

(i) que o Supremo Tribunal Federal, apreciando os Temas 377 e 384 da repercussão geral, fixou a seguinte tese: **“Nos casos autorizados constitucionalmente de acumulação de cargos, empregos e funções, a incidência do art. 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.”** (Recursos Extraordinários n. 602.043/MT e n. 612.975/MT, Relator o Ministro Marco Aurélio, julgados em 27 de abril de 2017); e

(ii) que o Tribunal de Contas da União deixou assente o seguinte entendimento: **“Na hipótese de acumulação de proventos de aposentadoria com a remuneração decorrente do exercício de cargo em comissão, considera-se, para fins de incidência do teto constitucional previsto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, cada rendimento isoladamente.”** (Acórdão n. 1092/2019-TCU-Plenário, julgado em 15 de maio de 2019).

Restituam-se os autos à Consultoria-Geral da União para as providências decorrentes, observados os limites impostos pelas decisões mencionadas nos itens (i) e (ii) *supra*, daí não decorrendo nenhum efeito retroativo (cf. conclusão “e” do Despacho nº 00620/2020/DECOR/CGU/AGU).

Brasília, 04 de dezembro de 2020.

JOSE LEVI MELLO DO AMARAL JUNIOR
Assinado de forma digital por JOSE LEVI MELLO DO AMARAL JUNIOR
Dados: 2020.12.04 16:26:48 -03'00'

JOSÉ LEVI MELLO DO AMARAL JÚNIOR



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS

PARECER n. 00023/2020/DECOR/CGU/AGU

NUP: 60583.000945/2018-87

INTERESSADOS: CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA DEFESA

ASSUNTO: APLICAÇÃO DO TETO REMUNERATÓRIO NOS CASOS DE ACUMULAÇÃO DE CARGOS AUTORIZADOS PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA

EMENTA: UNIFORMIZAÇÃO DE TESE. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONSULTA. APLICAÇÃO DO LIMITE REMUNERATÓRIO CONSTITUCIONAL. ACUMULAÇÃO LÍCITA DE CARGOS, EMPREGOS E FUNÇÕES. APLICAÇÃO DO TETO DE FORMA ISOLADA PARA CADA UM DOS VÍNCULOS FUNCIONAIS. ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM SEDE DE REPERCUSSÃO GERAL. *RATIO DECIDENDI*. FORÇA PERSUASIVA DOS PRECEDENTES. POSICIONAMENTO DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA E DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. INTERPRETAÇÃO LÓGICO-SISTEMÁTICA.

I - Consulta sobre aplicação do teto constitucional nas hipóteses constitucionalmente autorizadas de acumulação de cargos, empregos, funções e proventos. Necessidade de uniformização de entendimento.

II - Conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal no julgamento dos Recursos Extraordinários nº 602.043 e 612.975, afetos à sistemática da Repercussão Geral, nas situações jurídicas em que a Constituição da República autoriza a acumulação de cargos públicos, o teto remuneratório deve ser considerado em relação à remuneração de cada um deles, isoladamente, e não ao somatório do que é recebido. A compreensão acerca da *ratio decidendi* dos julgados autoriza a ilação de que a autorização não se restringe às hipóteses previstas no inciso XVI do art. 37.

III - Tratando-se de cumulação de lícita de cargos e observado o efeito persuasivo dos precedentes paradigmáticos da Corte Superior (Recursos Extraordinários nºs 612.975/MT e 602.043/MT, o teto deve ser considerado isoladamente para cada um dos cargos, e não em relação ao somatório dos ganhos do agente público. Mesmo entendimento se aplica no caso de cumulação dos proventos de aposentadoria de servidor/militar com a remuneração por cargo eletivo ou comissionado (conforme autorizado no art. 37, §10, da Constituição), devendo o teto remuneratório, também nesses casos, ser considerado isoladamente para cada um dos vínculos.

IV - A Constituição deve ser interpretada de forma lógico-sistemática e no tempo em que está inserida. Interpretação que prestigia os princípios da isonomia, da vedação ao enriquecimento sem causa da Administração Pública, da valorização do trabalho, da estabilidade e da irredutibilidade dos vencimentos e que busca compatibilizar o trabalho exercido e a proporcionalidade da remuneração.

Exmo. Sr. Coordenador-Geral,

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de consulta formulada pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Defesa com o objetivo de uniformizar o entendimento jurídico a ser aplicado no âmbito das Forças Armadas quanto à aplicação do teto remuneratório constitucional, previsto no art. 37, XI, da Constituição, nos casos de acumulação de cargos, empregos e funções autorizadas pela Constituição, à luz do atual entendimento do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Contas da União.

2. Na origem, a Secretaria de Orçamento e Organização Institucional do Ministério da Defesa - SEORI formulou a consulta à Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Defesa, ressaltando os novos entendimentos do Supremo Tribunal Federal - STF e do Tribunal de Contas da União - TCU sobre a incidência do teto remuneratório constitucional e concluindo nos seguintes termos (Seq. 01, Sapiens):

Cuidam os presentes autos sobre consulta a respeito da aplicação do limite (teto) constitucional para efeito de remuneração, em obediência ao previsto no inciso XI do art. 37 da Constituição de 1988:

(...)

Posto isso, consideramos pertinente que o assunto seja apreciado pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão em razão de sua competência de órgão normatizador. No entanto, considerando a exigência daquele órgão quanto à necessidade de prévia submissão à Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Defesa, com a finalidade de analisar a aplicabilidade dos julgados, sua vigência e efeitos.

3. A Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Defesa, considerando que o tema é comum ao Ministério da Defesa e aos Comandos das Forças Armadas, solicitou às Consultorias Jurídicas-Adjuntas daqueles Comandos manifestação acerca do tema que toca indistintamente às três Forças Singulares. (Seq. 03, Sapiens).

4. A Consultoria Jurídica Adjunta ao Comando do Exercício emitiu o Parecer nº 00607/2018/CONJUR-EB/CGU/AGU (Seq. 05, Sapiens) no sentido de que a aferição do limite constitucional deve ocorrer de forma isolada sobre cada um dos vínculos, com contagem separada, para fins de teto vencimental. Foi juntado, ainda, por aquela pasta, parecer em sentido similar (Parecer nº 01219/2018/CONJUR-EB/CGU/AGU - Seq. 20, Sapiens), demonstrando entendimento amplo quanto às hipóteses passíveis de incidência do teto individualizado.

5. A Consultoria Jurídica Adjunta ao Comando da Aeronáutica, na mesma linha de entendimento, por meio dos Pareceres nº 260/2018/COJAER/CGU/AGU (Seq. 09, Sapiens) e 283/2019/COJAER/CGU/AGU (seq. 39, Sapiens) expôs que, conforme entendimento recente do Supremo Tribunal Federal, o teto deverá ser observado em relação à remuneração e/ou proventos percebidos em cada vínculo funcional considerado de forma isolada, e não sobre o somatório dos valores percebidos. Defendeu que, embora a decisão do STF não seja vinculante para a Administração Pública, nada impede que se possa adequar às normas administrativas ao novo entendimento jurisprudencial.

6. A Consultoria Jurídica-Adjunta junto ao Comando da Marinha, do mesmo modo, entendeu que, no contexto da acumulação de cargo público constitucionalmente autorizado, a aferição do limite remuneratório constitucional deve incidir de forma isolada sobre cada um dos vínculos (Parecer nº 0124/2018-RGM/CJACM/CGU/AGU- Seq. 15, Sapiens).

7. Foi acostada aos autos, também, importante manifestação da Secretaria de Economia e Finanças do Comando do Exército - SEF (seq. 18, Sapiens), esclarecendo os diversos entendimentos já exarados sobre a matéria no âmbito daquele Comando Militar, desde 2010.

8. A Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Defesa emitiu o Parecer nº 00032/2020/CONJUR-MD/CGU/AGU (Seq. 43, Sapiens) pela extensão do entendimento do STF às hipóteses de ocupação de cargos em comissão ou eletivos por militares inativos, concluindo que o teto remuneratório constitucional, nos casos de acumulação constitucionalmente autorizados de cargos, empregos e funções, é aplicável, isoladamente, a cada um dos vínculos formalizados pelo servidor ou pelo militar, por ser uma acumulação constitucionalmente lícita, decorrentes de vínculos funcionais distintos.

9. Na oportunidade, reconhecendo ser a questão controvertida, entendeu a CONJUR-MD que a matéria deveria ser submetida à análise e pronunciamento da Consultoria-Geral da União, com vistas a obter posição vinculante do Advogado-Geral da União, razão pela qual os autos foram remetidos a este Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos (DECOR/CGU).

10. Tendo em vista, no entanto, a ausência de manifestação nos autos do Órgão Central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC) e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional sobre o tema, o feito foi remetido

à PGFN, conforme Despacho nº 87/2020/DECOR/CGU/AGU (Seq. 48, Sapiens).

11. A Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia manifestou-se no sentido de que o entendimento exposto nos Recursos Extraordinários n 602.403 e 612.975 não se aplica no caso concreto de acumulação de aposentadoria/reserva com cargo em comissão, concluindo que *"não há fundamento legal que ampare o direito de receber valores superiores ao teto constitucional, uma vez que a Constituição Federal veda a remuneração/proventos/pensão ou qualquer vantagem acima do teto remuneratório"* (Seq. 50 - Sapiens).

12. Lado outro, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional emitiu o Parecer SEI nº 2794/2020/ME (Seq. 52 - Sapiens) destacando que, em que pese o entendimento vigente, corrobora com o posicionamento consignado pela CONJUR-MD no Parecer n 00032/2020/CGU/AGU, *"no sentido de que é sustentável a aplicação da tese do STF aos casos de acumulação lícita de proventos de aposentadoria com a remuneração decorrente do exercício de cargo em comissão ou eletivo, visto que tal possibilidade de acumulação está igualmente prevista na Constituição Federal (cf. arts. 37, § 10 e 40, §11)"*.

13. É o que basta relatar. Passa-se à análise.

2. COMPETÊNCIA

14. A Constituição da República dispõe que a *Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo*.

15. Por sua vez, a Lei Complementar n.º 73, de 10 de fevereiro de 1993 prescreve que é atribuição do Advogado-Geral da União fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e demais atos normativos, a ser uniformemente seguida pelos órgãos e entidades da Administração Federal.

16. Nesses termos, o Decreto nº 7.392, de 13 de dezembro de 2010 estabelece que à Consultoria-Geral da União compete assistir o Advogado-Geral da União no controle interno da legalidade dos atos da administração pública federal e impõe a este Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos o seguinte:

Art. 14. Ao Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos compete:

I - orientar e coordenar os trabalhos das Consultorias Jurídicas ou órgãos equivalentes, especialmente no que se refere à:

- a) uniformização da jurisprudência administrativa;
- b) correta aplicação das leis e observância dos pareceres, notas e demais orientações da Advocacia-Geral da União; e
- c) prevenção de litígios de natureza jurídica.

17. O Ato Regimental n.º 05/2007, por seu turno, dispõe no seu art. 3º que compete à Consultoria-Geral da União *assistir o Advogado-Geral da União no controle interno da legalidade dos atos da Administração Federal e na interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e demais atos normativos a ser uniformemente seguida pelos órgãos e entidades da Administração Federal, competindo a este DECOR (art. 10) atuar na orientação das Consultorias Jurídicas dos Ministérios ou órgãos equivalentes e dos Núcleos de Assessoramento Jurídico para a correta aplicação da Constituição, das leis e demais atos normativos e atuar na solução de controvérsias e na uniformização de teses jurídicas*.

18. Observa-se, portanto, ser este órgão da Consultoria-Geral da União competente para a atuação no presente feito, destacando-se que a análise será realizada sob o prisma estritamente jurídico, não competindo avaliar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

3. ANÁLISE JURÍDICA

19. Cumpre esclarecer, de início, que a questão jurídica que demanda uniformização refere-se à aplicação do limite remuneratório constitucional previsto no inciso XI do art. 37 da Constituição, à luz do novo entendimento do

Supremo Tribunal Federal, nas hipóteses de acumulação de cargos, empregos e funções constitucionalmente admitidas, bem como nos casos de acumulação de proventos de inatividade de servidor (ou militar) com a remuneração de cargos em comissões e cargos eletivos, conforme disposto no art. 37, §10º, da Carta Política.

20. A questão vem sendo objeto de discussão jurídica desde o seu nascedouro. Tendo em vista a complexidade ímpar da matéria, bem como as constantes transformações que esta tem sofrido ao longo dos tempos e a grande divergência de entendimentos, afigura-se imprescindível, antes de se imiscuir no mérito da controvérsia, tecer algumas considerações relativas à temática do teto constitucional e da acumulação de cargos.

3.1. PREVISÃO CONSTITUCIONAL RELATIVA AO TETO REMUNERATÓRIO

21. Pois bem. O teto de retribuição constitui norma constitucional de natureza complexa, uma vez estabelecida pela conjunção de diferentes dispositivos do texto da Carta Política, cujo sentido normativo é chancelado por ingredientes constitutivos relevantes. Com efeito, o teto remuneratório possui uma finalidade ética em sua essência, porquanto impede ganhos irrazoáveis, distorções remuneratórias e "supersalários", incompatíveis com o cenário de recursos escassos e com o princípio da moralidade. Outrossim, possui propósito de gestão, à medida que objetiva proteger o erário e garantir a escoreita aplicação de recursos nas políticas públicas do Estado.

22. A Constituição da República de República de 1988, em sua redação original, como uma manifestação direta da vontade do Poder originário, já previa a imposição de limite remuneratório máximo, no âmbito do serviço público, *in verbis*:

XI - a lei fixará o limite máximo e a relação de valores entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos, observados, como limites máximos e no âmbito dos respectivos poderes, os valores percebidos como remuneração, em espécie, a qualquer título, por membros do Congresso Nacional, Ministros de Estado e Ministros do Supremo Tribunal Federal e seus correspondentes nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios e, nos Municípios, os valores percebidos, como remuneração, em espécie, pelo Prefeito.

23. O art. 17 do ADCT, por sua vez, determinou expressamente o corte ("abate-teto") imediato dos vencimentos, remuneração, vantagens, adicionais e proventos de aposentadoria que estivessem sendo pagos em desacordo com o limite remuneratório imposto pela Constituição Federal, afastando, inclusive, a possibilidade de alegação de direito adquirido. Veja-se:

Art. 17. Os vencimentos, a remuneração, as vantagens e os adicionais, bem como os proventos de aposentadoria que estejam sendo percebidos em desacordo com a Constituição serão imediatamente reduzidos aos limites dela decorrentes, não se admitindo, neste caso, invocação de direito adquirido ou percepção de excesso a qualquer título.

24. Posteriormente, o legislador constituinte derivado, por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, deu novos contornos à matéria, estabelecendo novos parâmetros para a incidência do teto remuneratório dos servidores públicos, nos seguintes moldes:

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;

25. Desta feita, substantiva alteração no regramento do teto ocorreu com a promulgação da referida emenda, principalmente com a previsão de limite remuneratório único - subsídio do Ministro do Supremo Tribunal Federal -, com a inclusão da expressão "percebidos cumulativamente ou não".

26. Atualmente, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, eis o texto atual do inciso XI:

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

(...)

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, grifei)

27. Verifica-se que houve um enrijecimento progressivo em relação à matéria, tornando mais aguda a exigência do respeito ao teto remuneratório no serviço público brasileiro.

3.2. PREVISÃO CONSTITUCIONAL RELATIVA À ACUMULAÇÃO DE CARGOS, FUNÇÕES, EMPREGOS E PROVENTOS

28. A proibição de acumular cargos, funções e empregos, fora das situações permitidas pela Constituição da República, é imposta para o agente público que está em atividade (seja na Administração Pública direta ou indireta), como também para aquele que recebe proventos ou proventos e remuneração. Para que se entenda o tema, o intérprete deve se debruçar sobre, pelo menos, três dispositivos constitucionais, notadamente art. 37, inciso XVI, art. 37, §10 e art. 40, §11.

29. O inciso XVI do art. 37 da Constituição estabelece a regra geral de vedação à acumulação remunerada de cargos, funções e empregos públicos. Somente nas hipóteses expressamente previstas no próprio texto constitucional - e desde que haja compatibilidade de horários - será lícita a acumulação, conforme redação abaixo transcrita:

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)

30. Malgrado o inciso XVI preveja a regra mais comum sobre vedação de acumulação de cargos, não se pode olvidar que a Constituição admite outras hipóteses de acumulação de cargo que não as previstas em aludido dispositivo. Como exemplo, os magistrados são proibidos de exercer, ainda que em disponibilidade, outro cargo ou função, salvo uma de magistério, conforme art. 95, parágrafo único, I, da Constituição. Os membros do Ministério Público, *ex vi* do art. 128, §5º, da Constituição, são proibidos de exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função pública, salvo uma de magistério. Ainda, em relação aos militares, o art. 142, §3º, II e III, da Constituição, veda a acumulação com cargos e empregos civis, ressalvada a hipótese prevista no art. 37, XVI, "c", permitindo-se, portanto, a acumulação do cargo de médico militar com outro cargo ou emprego privativo de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas.

31. Conforme disposto no art. 37, §10 da Constituição, admite-se também a percepção simultânea de proventos de aposentadoria pagos pelos regimes próprios de previdência social com remuneração de cargo eletivo ou de cargo em comissão (além daqueles cuja acumulação seja lícita):

§ 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)

32. Ampliando o espectro de incidência do limite remuneratório constitucional, a Emenda Constitucional nº 20, de 1998, incluiu o §11 no art. 40 da Constituição, de modo a abranger também a somatória dos proventos de inatividade (inclusive quando decorrentes da acumulação de cargos), bem como outras atividades sujeitas a contribuição do Regime Geral de Previdência Social e ao montante resultante da adição de proventos de inatividade com remuneração de cargos constitucionalmente acumuláveis, cargos em comissão e cargos eletivos.

§ 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.(grifei)

33. Depreende-se da redação literal do dispositivo que o art. 40, §11, da Constituição determina a incidência do teto remuneratório sobre a soma de proventos decorrente de cargos acumuláveis (primeira parte) e sobre o resultado da soma de proventos de um cargo acumulável com a remuneração de outro (segunda parte), numa aproximação com a expressão "percebidos cumulativamente ou não", constante do art. 37, XI, da Carta Política.

34. Conforme expõe Luciano Ferraz:

Com efeito, a primeira parte do artigo 40, parágrafo 11 impõe a observância do teto na “soma total dos proventos de inatividade, inclusive quando decorrentes da acumulação de cargos ou empregos públicos, bem como de outras atividades sujeitas à contribuição para o regime geral de previdência social”, ao passo que a segunda parte trata do “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. (FERRAZ, Luciano. **Divergências em torno do teto remuneratório na acumulação de cargos**. Consultor Jurídico. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-fev-15/divergencias-teto-remuneratorio-acumulacao-cargos>)

35. Feitos tais esclarecimentos, passa-se à análise do contexto em que se coloca a questão submetida a exame.

3.3. CONTEXTO

36. Por muitos anos, por meio da interpretação literal do dispositivo constitucional, entendeu-se que ainda que permitida a acumulação remunerada de cargo, emprego ou função pública, bem como destes com os proventos da inatividade, o limite remuneratório constitucional deveria incidir sobre o somatório dos valores percebidos a título de remuneração, subsídios ou proventos.

37. A doutrina administrativista majoritária sempre se inclinou por entender que as verbas recebidas cumulativamente por agentes públicos, ativos ou inativos, deveriam se subjugar aos limites do teto constitucional estabelecido. Maria Sylvania Zanello Di Pietro assim lecionava:

O servidor que esteja em regime de acumulação está sujeito a um teto único que abrange a soma da dupla retribuição pecuniária; a mesma ideia repete-se com a redação dada ao inciso XVI do artigo 37, que manda observar, em qualquer caso de acumulação permitida, "o disposto no inciso XI"; e também com a redação dada ao § 11 do artigo 40 pela Emenda Constitucional nº 20, a norma é repetida com relação à acumulação de proventos. (DI PIETRO, 2014, **Manual de direito administrativo**. 27.ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 630).

38. No mesmo sentido, José dos Santos Carvalho Filho:

A observância do teto constitucional deve incidir também na hipótese em que o servidor lícitamente perceba seus ganhos de duas ou mais fontes diversas, situação que não se confunde com aquela em que o servidor percebe remuneração acima do teto de apenas uma fonte pagadora. Naquela hipótese, deverá considerar-se a totalidade das remunerações, remanescendo o excedente como parcela absorvível pelos futuros aumentos do teto, em garantia do princípio da irredutibilidade. (nosso grifo) (CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 30.ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2016, p. 930).

39. Nessa linha, o então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão exarou o Parecer Jurídico nº 1077/2007 e a Secretaria de Relações Humanas daquela pasta, órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública - SIPEC, emitiu o Ofício Circular nº 07/2009/SRH/MP, de 14 de outubro de 2009, no qual conclui:

Assim, informamos que o limite constitucional de que trata o inciso XI do art. 37 da Carta Magna incidirá sobre a soma de todas as espécies remuneratórias percebidas pelo servidor ou pensionista, compreendendo a remuneração, o subsídio, os proventos de aposentadoria e, também, a pensão, na forma como vem sendo efetivado pelo Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos - SIAPE. (grifei)

40. Em virtude da relevância e a abrangência da matéria, o tema foi submetido ao Advogado-Geral da União, por meio do Despacho do Consultor-Geral da União nº 1.723/2009, para, com base no inciso X do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, fixar interpretação a ser seguida por todos os órgãos e entidades da Administração Federal. Na oportunidade, houve a convalidação da manifestação do Parecer nº 1077/2007, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ficando os órgãos e entidades da Administração Federal vinculados ao entendimento da incidência do teto no montante da soma de pensão e proventos/remuneração.

41. Ocorre que, mais recentemente, em 2017, o Supremo Tribunal Federal, guardião e intérprete maior da nossa Constituição, evoluindo na leitura e na análise da matéria, proferiu decisões nos autos dos Recursos Extraordinários 602.043 e 612.975, em sede de repercussão geral, na linha de aplicar o teto remuneratório constitucional de forma isolada nas hipóteses de acumulação de cargos, empregos e funções, desde que autorizadas pela Carta Magna.

42. O caso concreto versado no RE nº 602.043 tratava da acumulação de remunerações oriundas do exercício de dois cargos privativos de médico, no Estado do Mato Grosso, desde o ano de 1985. Já no RE nº 612.975, foi abordada a acumulação de parcelas de aposentadoria de um Tenente Coronel da reserva da Polícia Militar do Estado do Mato Grosso e que também exercia o cargo de Odontólogo vinculado ao SUS, tendo ingressado novamente no serviço público por concurso, antes da publicação da EC nº 20/1998. Segundo o STF, para aquelas hipóteses, o limite do teto remuneratório deve ser aferido em cada cargo (de forma isolada).

43. A Secretaria-Geral de Contencioso da Advocacia-Geral da União (SGCT/AGU) órgão que conduz a defesa da União perante o STF, considerando as decisões em Repercussão Geral, noticiou a expedição de orientação em matéria constitucional que trataria do julgamento dos REs 602.043 e 612.975, autorizando os Advogados da União que representam judicialmente a União a não resistirem a pretensões que se enquadrarem especificamente nos casos específicos decididos pelo STF.

44. A SGCT atrela, assim, sua orientação estritamente aos casos decididos pelo STF, demonstrando um entendimento mais restritivo acerca dos julgados REs 602.043 e 612.975. Confirma-se a orientação fixada (Nup. 00692.002679/2015-15 - SEQ. 35 e Parecer n. 00011/2017/DAEDRG/SGCT/AGU - Seq. 23) e a explicação da SGCT para tanto (Nota n. 00413/2018/ASSSGCT/SGCT/AGU - Seq. 46 do Nup. 00692.002679/2015-15):

A Secretaria-Geral de Contencioso, com fundamento no art. 2º, IV, VII, e parágrafo único, da Portaria 487/2016, orienta os Advogados da União a reconhecer a procedência do pedido, a abster-se de contestar e de recorrer e a desistir dos recursos já interpostos, nos seguintes casos:

(i) nas hipóteses autorizadas no inciso XVI, do art. 37, da CF/88, de acumulação legal de cargos, a incidência do art. 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; e

(ii) para aqueles que ingressaram, por concurso ou outra forma de provimento constitucional, até a promulgação da EC nº 20/98, em 15 de dezembro de 1998, e já estavam aposentados em outro cargo, não podendo em hipótese alguma cumular duas aposentadorias, a incidência do art. 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. O Parecer nº 00011/2017/DAEDRG/SGCT/AGU, referente ao assunto, está disponível para consulta no SAPIENS sob o NUP nº 00692.002679/2015-15.

Tal entendimento se deu em virtude de que, embora a tese fixada (como reconhecido no Parecer nº 00011/2017/DAEDRG/SGCT/AGU) pareça abranger todas as hipóteses de acumulação constitucionalmente autorizadas, não se observa, pela análise dos julgados, um debate amplo o suficiente para, desde já, se reconhecer com segurança a não incidência do teto constitucional (inciso XI do artigo 37 da CF/88) sobre o somatório das remunerações para todas as situações de acumulação de cargos, empregos e funções. Com efeito, opta-se neste momento, até que novos julgamentos da Suprema Corte definam de forma mais evidente a extensão da tese fixada, que o teor da súmula ora proposta reflita tão somente as hipóteses previstas na OMC-11/2018.

45. Este Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos da Consultoria-Geral da União (DECOR/CGU), por sua vez, analisando a possibilidade de percepção cumulativa de pensão militar e proventos de inatividade, por meio do Parecer nº 00055/2019/DECOR/CGU/AGU, aprovado pelo Despacho do Advogado-Geral da União nº 398, de 17 de julho de 2019, entendeu pela incidência do teto sobre o montante percebido, conforme abaixo:

88. Assim, smj, continua prevalente o Despacho CGU nº. 1.723/2009 quando estipula que "a pensão deve ser considerada de forma cumulada com as demais espécies remuneratórias, entre as quais os proventos de aposentadoria e a remuneração do cargo em comissão, para fins de submissão ao teto constitucional remuneratório fixado pelo art. 37, XI da CF".

89. Isto posto, opinamos que o Despacho CGU nº. 1.723/2009 continua prevalente, quando estipula que "a pensão deve ser considerada de forma cumulada com as demais espécies remuneratórias, entre as quais os proventos de aposentadoria e a remuneração do cargo em comissão, para fins de submissão ao teto constitucional remuneratório fixado pelo art. 37, XI da CF".

90. Afinal, as decisões do STF, proferidas em sede de repercussão geral, decorrentes dos julgamentos do RE nº 602.043/MT e do RE nº 612.975/MT, trataram da acumulação de cargos, empregos e funções, em casos constitucionalmente autorizados, e da acumulação de proventos de inatividade com a remuneração decorrente de provimento em cargo público, por concurso público ou outro meio constitucional, até a data da promulgação da Emenda Constitucional nº 20/1998, vedada a percepção cumulada de dois proventos de inatividade, nada tendo sido falado acerca da cumulação de pensões com outras verbas remuneratórias. (grifei)

46. Não obstante, entende-se que, pela relevância da matéria e em virtude dos novos posicionamentos e questionamentos, a questão da incidência do teto remuneratório nas hipóteses de acumulação de cargos, empregos e funções constitucionalmente admitidas, bem como nos casos de acumulação de proventos de inatividade de servidor (ou militar) com a remuneração de cargos em comissões e cargos eletivos, merece ser repensada. Vejamos.

3.4. ANÁLISE DA CONTROVÉRSIA

47. Como já mencionado, o Supremo Tribunal Federal, na apreciação dos recursos extraordinários RE 612.975 e RE 602.043, sob a sistemática da repercussão geral, deliberou, conforme voto do Ministro Relator Marco Aurélio (vencido apenas o Ministro Edson Fachin), que:

Nos casos autorizados constitucionalmente de acumulação de cargos, empregos e funções, a incidência do art. 37, 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. STF. Plenário. RE 612975/MT e RE 602043/MT, Rel. Min. Marco Aurélio, julgados em 26 e 27/4/2017 (repercussão geral, grifei) (Info 862).

48. Sobre o artigo 37, inciso XVI, da Constituição, é indene de dúvidas que, a seu propósito, a Corte fixou a orientação no sentido que o exercício simultâneo de cargos públicos acumuláveis (também empregos ou funções, na redação do inciso XVII do dispositivo), atrai a incidência isolada do teto remuneratório sobre cada um desses vínculos.

49. Não se pode desconsiderar, entretanto, que, na ocasião, ao longo dos votos dos ministros do STF, foram tratados o art. 37, §10 e o art. 40, § 11, da Constituição, sendo que a apreciação dos votos revela que a Corte optou por temperar a literalidade do texto constitucional de forma ampla, admitindo que o limite do teto seja considerado separadamente para cada um dos vínculos. Assim, a remuneração de cada cargo não pode ser superior ao teto, sendo possível que a soma dos dois ultrapasse esse limite.

50. O voto do ministro Marco Aurélio esclarece:

Cabe idêntica conclusão quanto ao artigo 40, § 11 da Carta Federal, sob pena de criar-se situação desigual entre ativos e inativos, de acumulação de cargos, empregos e funções públicas, alusivas a vencimento, subsídio, remuneração oriunda do exercício de cargos em comissão, proventos e pensões, ainda que os vínculos digam respeito a diferentes entes federativos. Como fiz ver ao votar em sessão administrativa de 4 de fevereiro de 2004, consubstancia direito e garantia individual o acúmulo tal como estabelecido no inciso XVI do artigo 37, a encerrar a prestação de serviços com a consequente remuneração, ante os diversos cargos contemplados, gerando situação jurídica na qual os valores devem ser recebidos na totalidade. A óptica da retenção de valores, tendo em conta o somatório dos ganhos, não resolve sequer casos concretos relevantes: o limitador incidiria sobre qual das remunerações? É possível ao servidor optar pelo vencimento a ser atingido? Havendo duas fontes jurídicas envolvem entes e órgãos dotados de autonomia constitucional? Então, ainda que não se considere a autorização constitucional de acumulação, o quadro evidencia o acerto do acórdão recorrido, ante o princípio da segurança jurídica. Deu-se o exercício simultâneo e a percepção remuneratória iniciados há mais de duas décadas, a revelar a inadequação da incidência da Emenda Constitucional nº 41/2003 e, também, da Emenda Constitucional nº 20/1998, no que introduziu o § 11 ao artigo 40 do Diploma Maior (grifei).

51. Segundo o entendimento do Tribunal, se a Constituição permite o exercício simultâneo de cargos, não pode impedir a remuneração por um deles. Ademais, caso fosse considerado um teto único, entende o STF que haveria um enriquecimento sem causa do Poder Público e violação ao princípio da isonomia, uma vez que servidores desempenhando a mesma função seriam remunerados diversamente pelo seu exercício. Além disso, se o teto fosse conjunto, haveria um desestímulo à acumulação dos cargos que é permitida pelo texto constitucional.

52. De acordo com o entendimento constante no voto condutor do acórdão, a Emenda Constitucional 19/98 alterou inconstitucionalmente a regra do art. 37, XI, ao inserir a expressão "percebidos cumulativamente ou não". Da mesma forma, considerou-se inconstitucional, sem redução de texto, interpretação que prestigie a incidência do artigo 40, §11 (incluído pela EC 19/98) em hipóteses admitidas de acumulação.

53. Em reforço, votou o ministro Roberto Barroso, registrando a necessidade de interpretação conforme a Constituição, para não incidirem no caso de acumulação legítima de cargos, as expressões "cumulativamente ou não" constantes do artigo 37, XI, da Constituição — e a locução "inclusive quando decorrentes da acumulação de cargos ou empregos públicos", constante do disposto no artigo 40, parágrafo 11, da Constituição. O ministro utilizou-se, ainda, do argumento de que "*impedir que alguém que acumule legitimamente duas funções, dois cargos, receba adequadamente por elas significa violar um direito fundamental, que é o do trabalho remunerado; seria impor, a alguém, um trabalho não remunerado, no caso em que só uma dessas funções já fizesse com que se chegasse ao teto*".

54. É bem verdade que as decisões proferidas pelo STF no julgamento dos Recursos Extraordinários sob a sistemática da repercussão geral não vinculam a Administração Pública. Todavia, não se pode ignorar que, por força do art. 927, III, do Código de Processo Civil, juízes e tribunais deverão observá-lo, servindo tais decisões como paradigmas, para que eventuais ações judiciais sejam solucionadas conforme as diretrizes apontadas pela Corte Constitucional. Nessa linha, conforme frisou o Parecer n. 00003/2017/TCBL/DAEDRG/SGCT/AGU, o precedente é de observância obrigatória para juízes e tribunais, ao apreciarem causas similares no exercício de sua jurisdição.

55. Acrescenta-se, como bem apontou o Parecer n. 01688/2018/CONJUR-MP/CGU/AGU, que, levando-se em conta que o direito é uno e que deve haver coerência na aplicação do direito, a tese teria valor persuasivo para a Administração Pública, que poderia, desde já, avaliar a conveniência e oportunidade da extensão desse entendimento para o âmbito administrativo.

23. Ao apreciar os temas de repercussão geral nº 377 e 384 foi fixada a seguinte tese: Nos casos autorizados constitucionalmente de acumulação de cargos, empregos e funções, a incidência do art. 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.

24. Cumpre salientar que referida tese foi fixada no regime de repercussão geral, ou seja, o precedente deverá ser observado pelos juízes e tribunais, ao apreciarem causas similares. A tese delineada pelo Supremo Tribunal Federal irradia seus efeitos para os demais processos judiciais, conforme disposto no art. 927 do Novo Código de Processo Civil, nos seguintes termos:

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.

25. A decisão proferida, portanto, vincula as demais instâncias judiciais, que deverão observar a tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal e a orientação firmada pela Secretaria-Geral de Contencioso abarcar tão somente a atuação judicial da União, dentro das competências atreladas à Advocacia-Geral da União.

26. Em relação à Administração Pública, entende-se que a decisão tem efeito persuasivo. Por certo, a decisão não vincula, de imediato, o administrador público. Contudo, ao analisar o caso concreto, recomenda-se que sejam levados em conta os efeitos irradiantes, sob a esfera judicial, da decisão proferida em sede de repercussão geral. Entendimento administrativo, que esteja em dissonância com a tese fixada, possui reduzida chance de manutenção, em caso de judicialização.

56. Bem de ver, com o advento do Novo Código de Processo Civil (e.g. Súmula Vinculante, Repercussão Geral, Recursos Repetitivos de Controvérsia), os Tribunais Superiores têm perfilhado o caminho em direção a um verdadeiro sistema de valorização dos precedentes (cultura do *stare decisis*, *common law*), aos quais se atribui, cada vez mais, força persuasiva e expansiva em relação a processos análogos, ainda que sem efeito vinculante direto, o que impõe a adequada interpretação das decisões.

57. A doutrina esclarece, ainda, que a observância, pela Administração Pública, das decisões judiciais reiteradas da jurisprudência caminha no sentido do atendimento aos princípios e direitos fundamentais que lhe são aplicáveis:

(...) o pronto acatamento das decisões judiciais iterativas pela Administração Pública revela-se decorrência teleológica dos princípios e direitos fundamentais que a regem, notadamente os da segurança das relações jurídicas, o da unicidade de jurisdição, o da moralidade, o da confiança e o da economicidade ou eficiência (FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 159).

58. Ademais, conquanto as decisões do STF em repercussão geral não tenham força vinculante para a Administração Pública Federal, não se pode olvidar que eventual resistência na incorporação e na adoção das teses consolidadas nestas situações desprestigia os princípios da segurança jurídica, economicidade e eficiência. Isso porque, além de saber que o Poder Público será, eventualmente, compelido a pagar e agir segundo o que já foi decidido, haverá movimentação de toda a máquina pública do Poder Judiciário e da Advocacia-Pública, com consequentes gastos para o erário e com grande risco de sucumbência na demanda.

59. Nesse cenário, torna-se plausível a tese que permite uma mudança de entendimento, considerando-se a *ratio decidendi* das teses fixadas pelo STF nos REs 602043 e 612975, admitindo-se que o teto constitucional deva incidir, individualmente, nas hipóteses de acumulação de cargo constitucionalmente admitidas, bem como nos casos de acumulação de proventos e remunerações de cargo em comissão ou eletivos, tal como autoriza o art. 37, §10, da Constituição Federal.

60. Como bem exposto pelo Parecer n. 00032/2020/CONJUR-MD/CGU/AGU, do Ministério da Defesa, a leitura restritiva de que o entendimento adotado pelo STF é aplicável apenas às hipóteses de acumulação previstas no art. 37, inciso XI, da Constituição, sob a ótica dos princípios da isonomia e da segurança jurídica, não parece ser a mais acertada, *in verbis*:

60. Negar aplicação do entendimento consolidado pelo STF às hipóteses do art. 37, §10, da Constituição pelo simples fato de que essas outras hipóteses de acumulação lícita estão previstas topograficamente em outros dispositivos constitucionais, distintos do inciso XVI do art. 37, é **tese jurídica que não se mostra consentânea com o princípio da unidade da Constituição, com o princípio de direito inserido na máxima jurídica de que "onde há a mesma razão, aplica-se o mesmo direito" (*ubi eadem legis ratio, ibi ide jus*) e com o princípio da força normativa e da máxima eficácia da Constituição, pois limita a eficácia de dispositivos constitucionais expressos que autorizam a acumulação de proventos de inatividade com a remuneração de cargos em comissão.**

61. Assim, mostra-se perfeitamente adequado (*ubi eadem legis ratio, ibi ide jus*), justo (*valorização do valor do trabalho*) e constitucional (*observação do princípio da igualdade*) a aplicação do entendimento do STF sedimentado nos REs 602043 e 612975 (Teses de Repercussão Geral nº 377 e nº 384) às hipóteses de acumulação de proventos de inatividade de militar/servidor com a remuneração de cargos em comissões e cargos eletivos de que trata o art. 37, §10, da Constituição Federal.

62. Desde logo, percebe-se que é inafastável o entendimento de que a percepção simultânea de proventos de inatividade com a remuneração de cargo em comissão de livre nomeação constitui uma hipótese de acumulação lícita de rendimentos autorizada constitucionalmente.

63. Também não há dúvida de que nesses casos o servidor/militar inativo, que venha a ocupar cumulativamente um cargo em comissão estabelece dois vínculos funcionais com a Administração Pública, caracterizados por atos de nomeação distintos; termos de posse distintos; duplicidade de pagamento com remunerações distintas; órgão ou ente pagador, em muitos casos, também distintos; e vínculo de proteção social ou previdenciário distinto (RGPS para o cargo em comissão).

64. Por conseguinte, impõe-se concluir que nesta situação de percepção de dupla remuneração dos cofres públicos, autorizada pelo §10 do art. 37 da Constituição Federal, o teto remuneratório constitucional deve ser realizado individualmente para cada vínculo.

65. Neste sentido, no RE 612.975/MT, o Ministro Relator, objetivando prestigiar o princípio da isonomia, reconheceu que a interpretação quanto à incidência do teto constitucional em cada vínculo formalizado, também deverá ser aplicado quando da cumulação de proventos da

inatividade, conforme disposto no art. 40, § 11, da Constituição, vejamos excerto do multicitado voto:

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

66. Ademais, além de se tratar de situação igualmente autorizada constitucionalmente tal como as acumulações previstas no art. 37, inciso XVI, não se pode esquecer que o direito de percepção de proventos de inatividade deriva do preenchimento dos requisitos estabelecidos em lei em decorrência do exercício do cargo efetivo e não guarda nenhuma relação fática ou jurídica com a ocupação de cargo em comissão de livre provimento superveniente à passagem do servidor ou do militar para a inatividade.

67. Assim, do ponto de vista axiológico, não há qualquer razão ética ou valorativa plausível para reduzir o valor de seus proventos, ou de pagar um valor menor do que o legalmente previsto pelo exercício do cargo em comissão, para quem se dispõe a deixar de gozar do descanso remunerado da inatividade e volta a desempenhar um novo trabalho no interesse da Administração Pública, com o estabelecimento de novo vínculo autônomo e distinto. (grifei)

61. Cabe destacar, nesse contexto, que o Superior Tribunal de Justiça possui reiteradas decisões no sentido de que, em se tratando de cumulação legítima de cargos, o teto constitucional deve incidir isoladamente sobre cada remuneração do servidor público, conforme abaixo:

(...) A jurisprudência desta Corte orienta-se no sentido de que em se tratando de cumulação legítima de cargos, a remuneração do servidor público não se submete ao teto constitucional, devendo os cargos, para este fim, ser considerados isoladamente. (...)

(STJ. 1ª Turma. AgRg no RMS 45.937/DF, Rel. Min. Benedito Gonçalves, julgado em 05/11/2015)

(...) A acumulação de proventos de servidor aposentado em decorrência do exercício cumulado de dois cargos, de técnico e de professor, não se submete ao teto constitucional, devendo os cargos serem considerados isoladamente para esse fim. (...)

(RMS 33.170/DF, Rel. p/ Acórdão Ministro Cesar Asfor Rocha, Segunda Turma, julgado em 15/05/2012, DJe 07/08/2012)

CONSTITUCIONAL E PROCESSO CIVIL - AGRAVO REGIMENTAL - DECISÃO MONOCRÁTICA QUE, RECONSIDERANDO DECISÃO ANTERIOR, DEU PROVIMENTO A RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA - SERVIDOR PÚBLICO - CUMULAÇÃO LEGÍTIMA DE CARGOS - TETO CONSTITUCIONAL - APLICABILIDADE A CADA UM DOS CARGOS - DECISÃO MANTIDA - AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO.1. Tratando-se de cumulação legítima de cargos, a remuneração do servidor público não se submete ao teto constitucional, devendo os cargos, para este fim, ser considerados isoladamente. Precedentes.2. Vedação ao enriquecimento sem causa.3. Agravo regimental não provido.(AgRg no AgRg no RMS 33.100/DF, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 07/05/2013, DJe 15/05/2013)

AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SERVIDOR PÚBLICO.ACUMULAÇÃO LÍCITA DE CARGOS. TETO REMUNERATÓRIO. SUBSÍDIO DOS MINISTROS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ACÓRDÃO RECORRIDO EM CONFORMIDADE COM O ENTENDIMENTO DA SUPREMA CORTE. TEMA 377/STF.1. Discute-se nos autos o alcance do teto constitucional no caso de acumulação lícita de cargos públicos relativamente a cada um deles.2. Quanto ao tema, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 612.675/MT, Rel. Min. Marco Aurélio, sob a sistemática da repercussão geral, firmou a tese de que, "nos casos autorizados constitucionalmente de acumulação de cargos, empregos e funções, a incidência do art. 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" (Tema 377/STF).3. Hipótese em que o acórdão recorrido se encontra em conformidade com o entendimento do Supremo Tribunal Federal.4. No tocante ao pedido de sobrestamento do feito até a modulação da decisão proferida

no RE RE 612.675/MT, a Suprema Corte possui entendimento no sentido de que a existência de decisão de mérito julgada sob a sistemática da repercussão geral autoriza o julgamento imediato de causas que versarem sobre o mesmo tema, independente do trânsito em julgado do paradigma (ARE 977.190 AgR, Relator Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 9/11/2016, processo eletrônico DJe-249, divulgado em 22/11/2016, publicado em 23/11/2016.). Agravo interno improvido. (AgInt no RE nos EDcl no RMS 33.171/DF, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, CORTE ESPECIAL, julgado em 18/04/2018, DJe 26/04/2018)

62. A propósito, confira-se trecho do voto do ex-ministro Castro Meira:

É incongruente que a norma constitucional assegure o direito ao exercício cumulativo de dois cargos efetivos - não restringindo essa prerrogativa nem àqueles que já recebem o teto - e, ao mesmo tempo, impeça o pagamento dos respectivos rendimentos, isto é, conferindo um direito despido de eficácia. Caso se conclua pela incidência do teto constitucional nesses casos, estar-se-á permitindo o exercício gratuito da atividade pública profissional, o que é vedado, sob pena de autorizar-se o enriquecimento ilícito da administração. Ademais, a própria Lei 8.112/90 (art. 4º), norma geral aplicável aos servidores públicos, proíbe a prestação de serviços gratuitos. (STJ. RMS 33.170/DF, Min. Castro Meira)

63. Ainda, importante mencionar que Tribunal de Contas da União (Acórdãos 501/2018 e 504/2018 - Plenário), seguindo a jurisprudência do STF sobre o tema, manifestou-se no sentido de que *"o servidor público faz jus a receber concomitantemente vencimentos ou proventos decorrentes de acumulação de cargos autorizada pelo art. 37, inciso XI, da CF, devendo incidir o referido limite constitucional sobre cada um dos vínculos, per se, assim considerados de forma isolada, com contagem separada para fins de teto vencimental"* (Acórdão nº 501/2018 - TC nº 000.776/2012-2).

64. Recentemente, ao ser provocado pelo Presidente do Tribunal Superior do Trabalho (TST) acerca de dúvida na aplicação do teto remuneratório, o TCU discutiu especificamente a acumulação de proventos de aposentadoria/inatividade com a remuneração decorrente do exercício de cargo em comissão, firmando, no Acórdão 1092/2019 posição de que, também nesses casos, cada rendimento deve ser considerado isoladamente para fins de incidência do teto remuneratório constitucional:

Com efeito, os questionamentos formulados pelo consulente tratam de assuntos que já foram enfrentados, total ou parcialmente, pelo Supremo Tribunal Federal e por esta Corte de Contas.

A consulta envolve o teto remuneratório previsto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, especialmente quanto à expressão "percebidos cumulativamente ou não", conforme redação abaixo transcrita (com grifos meus):

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)

A expressão acima destacada justifica a controvérsia em virtude do que dispõe o art. 37, inciso XVI, da Constituição Federal, com a seguinte redação:

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)

Referida controvérsia é ainda aumentada em virtude do teor do §11 do art. 40 da Constituição Federal, com a seguinte redação:

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

A controvérsia decorre, de um lado, da autorização constitucional para a acumulação remunerada de cargos públicos em certas hipóteses, prevista no inciso XVI, e, de outro, a limitação imposta pelo teto remuneratório, que, em certas circunstâncias, implicará a prestação de serviços a título gratuito, para o Poder Público, quando o ocupante dos cargos públicos receber remuneração de um deles que, por si só, já esteja no limite estabelecido pelo teto remuneratório.

Foi exatamente essa questão que foi amplamente discutida pelo STF quando do julgamento do RE 602.043 e do RE 612.975, ambos com repercussão geral reconhecida e ambos da relatoria do Ministro Marco Aurélio, julgados em 27/4/2017, com trânsito em julgado em 21/9/2018 e 2/10/2018.

No RE 602.043, discutia-se a aplicabilidade do teto remuneratório à soma das remunerações provenientes da acumulação de dois cargos públicos privativos de médico do Estado de Mato Grosso, um na Secretaria de Saúde e outro na Secretaria de Justiça e Segurança Pública.

Já no RE 612.975, a discussão referia-se à aplicabilidade do teto remuneratório sobre proventos de aposentadoria percebidos cumulativamente com a remuneração de cargo público. Analisava-se o caso de um tenente-coronel da reserva da Polícia Militar do Estado que exercia o cargo de odontólogo, vinculado à Secretaria de Estado de Saúde, mas que impetrou mandado de segurança no TJ/MT contra ato do secretário de Administração do Estado de Mato Grosso que determinou a retenção de parte de seus proventos em razão da aplicação do teto remuneratório.

Naquela assentada, o STF firmou a seguinte tese de repercussão geral para ambas as ações:

"Nos casos autorizados constitucionalmente de acumulação de cargos, empregos e funções, a incidência do art. 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"

Os fundamentos para tal entendimento constam dos diversos votos proferidos naquela assentada, dos quais destaco os seguintes trechos do voto do relator, Ministro Marco Aurélio:

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

(...)

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

Consoante destaca Celso Antônio Bandeira de Mello, não se pode desconsiderar que 'as possibilidades que a Constituição abre em favor de hipóteses de acumulação de cargos não são para benefício do servidor, mas da coletividade', no que o disposto no artigo 37, inciso XI, da Lei Maior, relativamente ao teto, não pode servir de desestímulo ao exercício das relevantes funções mencionadas no inciso XVI dele constante, repercutindo, até mesmo, no campo da eficiência administrativa (*Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Malheiros, 27ª edição, 2010, p. 277) .

Em segundo lugar, por ensejar enriquecimento sem causa do Poder Público. A incidência do limitador, tendo em vista o somatório dos ganhos, sendo acumuláveis os cargos, viabiliza

retribuição pecuniária inferior ao que se tem como razoável, presentes as atribuições específicas dos vínculos isoladamente considerados e respectivas remunerações.

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

(...)

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

Posteriormente, esta Corte de Contas teve, também, a oportunidade de enfrentar a questão, em dois processos de consulta, tendo, na sessão plenária de 14/03/2018, prolatado os Acórdãos 501/2018-TCU-Plenário (TC-000.776/2012-2) e 504/2018-TCU-Plenário (TC-001.816/2004-1), da relatoria, respectivamente, do Ministro Benjamin Zymler e do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, nos quais, de modo idêntico, decidiu o seguinte sobre o assunto:

9.1.1. com fulcro na norma jurídica colhida de julgados que examinaram a matéria, na coerência sistemática e lógico-jurídica dos preceitos constitucionais e nos princípios hermenêuticos da unidade da Constituição e da concordância prática ou harmonização, e tendo em vista ainda que não há espaço na ordem constitucional vigente para trabalho não remunerado, o servidor público faz jus a receber concomitantemente vencimentos ou proventos decorrentes de acumulação de cargos autorizada pelo art. 37, inciso XVI, da Constituição Federal, estando ou não envolvidos entes federados, fontes ou Poderes distintos, ainda que a soma resulte em montante superior ao teto especificado no art. 37, inciso XI, da CF, devendo incidir o referido limite constitucional sobre cada um dos vínculos, **per si**, assim considerados de forma isolada, com contagem separada para fins de teto vencimental;

Como se vê, o STF, em um primeiro momento, e depois o TCU firmaram entendimentos no sentido de que a Constituição Federal não ampara a prestação de serviços ao Poder Público sem a respectiva contrapartida remuneratória, razão pela qual, nessas hipóteses, o teto deve incidir, de modo isolado, individualmente, sobre cada provento ou remuneração.

[...]

Terceira pergunta: O teto remuneratório constitucional deve ser aplicado sobre o somatório dos proventos de aposentadoria concedida pelo Regime Próprio de Previdência Social – RPPS com a remuneração pelo exercício de cargo em comissão ou de forma isolada?

A pergunta diz respeito à hipótese de acumulação lícita de proventos de aposentadoria com a remuneração de cargo em comissão, consoante autorizado pelo §10 do art. 37 da Constituição Federal, com a seguinte redação (grifos meus) :

§ 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)

Como bem observado pela Sefip, o Ministro Marco Aurélio, no voto-condutor do RE 602.043, acima citado, abordou o assunto, ao não admitir a gratuidade de serviços prestados, conforme se vê do seguinte trecho (grifos meus) :

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

Nesses termos, estou de acordo com a proposta da Sefip e do MPTCU no tocante a responder ao consulente o seguinte:

- especificamente na hipótese de acumulação de proventos de aposentadoria com a remuneração decorrente do exercício de cargo em comissão, considera-se, para fins de

incidência do teto constitucional previsto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, cada rendimento considerado isoladamente.

65. Verifica-se, portanto, que o TCU entende que, na hipótese de acumulação de proventos de aposentadoria, concedida pelo RPPS, com a remuneração do exercício de cargo em comissão, considera-se cada rendimento tomado isoladamente, para fins de incidência do teto constitucional, previsto no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal. Conquanto o acórdão acima transcrito possua caráter normativo e constitua prejulgamento de tese jurídica abstratamente considerada (art. 1º, §2º da Lei 8.443, de 1992), e embora tenha se relacionado apenas aos servidores civis, é possível depreender o entendimento da Corte de Contas.

66. A par das discussões jurisprudenciais que circundam a matéria e que, por si sós, indicam a necessidade de se repensar um novo posicionamento administrativo, não se pode deixar de analisar o próprio mérito da celeuma.

67. A interpretação, na espécie, é desafiadora. A interpretação literal das normas constitucionais relativas ao acúmulo de cargos e proventos e ao teto remuneratório não é de todo desarrazoada. Entretanto, ela é, ao menos, contraditória. Ora, imaginemos dois professores de instituições públicas, com a mesma jornada e idêntica carga horária, sendo que apenas um deles titulariza, com compatibilidade de horário, outro cargo público. Imaginemos, ainda, que a soma das remunerações desse servidor que acumula cargos supere o teto. Nesse caso, esse mesmo servidor irá receber retribuição diferenciada no tocante à primeira função de magistério, menor do que o seu colega, com idêntica jornada e carga horária.

68. Na prática, o problema começa quando este servidor se vê compelido a abandonar um dos cargos que ocupe pelo fato de que o somatório de suas remunerações ultrapassa o teto constitucional e o conseqüente corte passa a não mais justificar, financeiramente, sua permanência em um dos cargos.

69. É imperioso destacar, nesse contexto, que a remuneração do servidor pelo desenvolvimento de atividade funcional não constitui mera faculdade, mas direito que lhe é assegurado pela própria Constituição Federal. Embora o teto remuneratório seja importante norma para moralizar a administração pública, impedindo, como já mencionado, os "supersalários" no setor público, não se pode desconhecer que se o legislador constituinte admitiu também o desempenho cumulativo de certos cargos, o fez por razões que não devem entrar em choque com o instituto do teto remuneratório, sob pena de confusão entre as respectivas finalidades desses dois diferentes institutos constitucionais, e mais, sob pena de provocar injustiças individuais, relacionadas especialmente à realização de trabalho sem remuneração ou aquém da retribuição devida para as responsabilidades do cargo (notadamente nos casos de alto cargo e de grandes responsabilidades).

70. Para fundamentar ainda mais o supracitado entendimento, faço uso das considerações lançadas pelo ilustre jurista Celso Antônio Bandeira de Mello:

(...) as possibilidades que a Constituição abre em favor de hipóteses de acumulação de cargos não são para benefício do servidor, mas da coletividade. Seu pressuposto, no caso dos professores, é o de que servidores que ocupam cargos exigentes de preparo técnico especializado disseminariam proveitosamente seus conhecimentos na atividade docente, para benefício do corpo social.

(...) se a Constituição permite a acumulação, está é um direito do servidor; (...). Assim, por ser a acumulação um direito (nas hipóteses permitidas), há de se concluir que o servidor não pode ser impedido de acumular" (**Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Malheiros, 27ª edição, 2010, p. 288)

71. Ainda por esse prisma, aponta Hely Lopes Meirelles que é o mandamento constitucional que reconhece "*a conveniência de melhor aproveitamento da capacidade técnica e científica de determinados profissionais*" e abre exceções à regra de não acumulação (**Direito Administrativo Brasileiro**. 36ª Ed. Atual. Eurico A. Azevedo, Délcio B. Aleixo e José E. Burler Filho. São Paulo, Editora Malheiros, 2010, p. 471). O aceite, por parte do gestor público, daquele que obtém a dúplice admissão no serviço público não é discricionário, mas acolhe o interesse público em ver-se aparelhado pelos melhores dentre as opções disponíveis.

72. Cumpre lembrar que a interpretação da lei fundamental não pode ser realizada exclusivamente com base no método gramatical. Para que haja uma coerência jurídica, a lei fundamental deve ser interpretada de forma lógico-sistemática e no tempo em que está inserida. Ademais, segundo conhecimento preceito hermenêutico, "*para a mesma*

razão, deve-se aplicar a mesma solução jurídica" (ubi eadem est ratio, eadem est jus dispositio), a fim de se preservar a hermeticidade do ordenamento jurídico.

73. Outrossim, é imprescindível que se faça um esforço interpretativo de modo a não esvaziar o sentido da regra que autoriza a acumulação, atendendo a exigência do Princípio da unidade da Constituição Federal, pois, como salienta Canotilho, "*o intérprete deve considerar a constituição na sua globalidade e procurar harmonizar os espaços de tensão existentes entre as normas constitucionais e concretizar*" (**Direito constitucional e teoria da Constituição**. 2 ed. Coimbra: Almedina, 1998).

74. Nessa toada, parece-nos que a solução mais consentânea com o legítimo desejo do constituinte de restringir ganhos de valores acima de determinado limite e não ferir a isonomia e a valorização do trabalho (fundamento da República e alicerce da ordem econômica), é permitir, em relação àquelas hipóteses constitucionalmente admitidas de cumulação de cargos, que o correspondente trabalho seja devida e justamente remunerado. Assim, a norma que excepciona a incidência do teto constitucional e protege a irredutibilidade dos vencimentos deve ser aplicada aos cargos cuja acumulação seja permitida pelo texto constitucional.

75. O fato de a remuneração total do servidor ou militar (remuneração dos dois cargos acumuláveis) ultrapassar o teto constitucional não vai de encontro ao espírito do legislador constituinte. Ao revés, não admitir a incidência do limitador em cada um dos vínculos funcionais é que acarreta prejuízo à dimensão ética da norma, ao romper com a compatibilidade exigida entre trabalho e remuneração.

76. Como expôs o Ministro Mauro Aurélio, quando do julgamento do RE 602.043/MT, "*o próprio ordenamento constitucional permite que os Ministros acumulem as respectivas funções com aquelas inerentes ao Tribunal Superior Eleitoral – artigo 119 da Carta de 1988 –, sendo “ilógico supor que imponha o exercício simultâneo, sem a correspondente contrapartida remuneratória”*. Veja-se:

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

77. Entende-se, pois, que a lógica utilizada nos julgamentos dos Recursos Extraordinários multicitados parece acertada: a uma, porque prestigia e compatibiliza os princípios da moralidade administrativa, da irredutibilidade de vencimentos e da valorização do trabalho. A duas, porque permite tratamento equânime a todas as hipóteses de acumulação de cargos, empregos e funções admitidas pela Constituição Federal, de tal forma que o limite constitucional incida somente sobre cada uma das atividades, de per si.

78. Repise-se que mesma lógica aplicada ao servidor inativo que, em razão de sua capacidade técnica, tenha sido convidado a exercer cargo em comissão na Administração, constituindo, com isso, um novo vínculo, autônomo e isolado em relação ao cargo que lhe garantiu o direito à aposentadoria. O direito à percepção dos proventos foi alcançado pelo servidor após verter as contribuições devidas, conforme legislação de regência. Não se verifica direito à interrupção ou ao decote de tais verbas, salvo se, isoladamente, superar o teto.

79. Corroborando tal entendimento, transcrevem-se trechos do bem lançado opinativo da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional:

34. Percebe-se, pois, ser razoável que regras constitucionais de acumulação e teto não sejam interpretadas de forma fragmentada. Obviamente, uma norma deve ser interpretada em função da unidade sistemática da ordem jurídica. Afinal, se o STF assentou que é necessário retribuir todo o trabalho desempenhado, na hipótese de aposentadoria, o inativo está a receber proventos por tudo que trabalhou na ativa e tem direito também de perceber pelas novas funções que desempenha, sendo necessário garantir devida retribuição financeira ao exercício do cargo exercido – cargo em comissão, cargo eletivo ou cargo acumulável.

35. É o que se pode inferir de excerto do voto do Relator Ministro Marco Aurélio: “Cabe idêntica conclusão quanto ao artigo 40, §11, da Carta Federal, sob pena de criar-se situação desigual entre ativos e inativos, contrariando preceitos de envergadura maior, dentre os quais isonomia, a proteção de valores sociais do trabalho — expressamente elencada como fundamento da República — , o direito adquirido e a irredutibilidade de vencimentos”.

36. Aliás, no âmbito jurisdicional, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem defendido a tese de que o abate-teto deve incidir isoladamente sobre a cumulação de proventos de aposentadoria com a remuneração/subsídio/vencimentos, nos casos de cargos acumuláveis na forma da Constituição:

(...)

37. Da mesma forma, consoante já consignado na presente manifestação jurídica, o Tribunal de Contas da União, por intermédio do Acórdão 1.092/2019-TCU-Plenário, firmou seu entendimento no sentido que as hipóteses constitucionais de cumulação de cargos públicos que autorizam a aplicação do teto remuneratório de maneira isolada não se referem exclusivamente aos cargos acumuláveis na forma do inciso XVI do art. 37 da Lei Maior, mas sim a qualquer situação jurídica em que a Constituição autoriza a cumulação de cargos.

38. Sendo assim, esta Consultoria Jurídica corrobora com o entendimento exarado pela CONJURMD no Parecer nº 00032/2020/CONJUR-MD/CGU/AGU (SEI 6575211) no sentido de que, ao afastar o entendimento consolidado pelo STF à hipótese em testilha, estar-se-ia a violar o princípio da isonomia, visto que a possibilidade de acumular proventos de inatividade com a remuneração de cargo em comissão ou eletivo está igualmente previsto na Constituição Federal (cf. arts. 37, § 10 e 40, §11). Notemos:

(...)

39. Logo, **baseado na coerência sistemática e lógico-jurídica dos preceitos constitucionais e nas argumentações acima traçadas**, em especial a argumentação firmada pelo TCU, e tendo em vista ainda que, no referido contexto, **não há espaço na ordem constitucional vigente para trabalho não remunerado, tampouco para o tratamento anti isonômico entre ativos e inativos, é possível sustentar a aplicação da tese do STF aos casos de acumulação lícita de proventos de aposentadoria com a remuneração decorrente do exercício de cargo em comissão ou eletivo, porquanto tal cumulação está autorizada expressamente da Carta Constitucional (art. 37, §10)**. (grifei) (PARECER SEI Nº 2794/2020/ME)

80. Por conseguinte, seja pelas razões mencionadas quando do julgamento dos Recursos Extraordinários nº 612.976 e 602.043 e pela força persuasiva de tais precedentes, seja em virtude do posicionamento atual do STF e do TCU, tem-se que, para fins de aplicação do teto remuneratório, devem ser considerados isoladamente os proventos recebidos em decorrência da cumulação constitucionalmente admitida de cargos, empregos e funções ou por aposentadoria com os vencimentos recebidos pelo exercício atual de cargo em comissão ou cargo eletivo.

4. CONCLUSÃO

81. Diante do exposto, tendo em vista os argumentos acima expostos, conclui-se que:

i) aplicando-se a *ratio decidendi* dos julgados do Supremo Tribunal Federal, no julgamento dos Recursos Extraordinários nºs 612.975/MT e 602.043/MT, bem como em razão de uma interpretação que prestigia os princípios da isonomia, da vedação ao enriquecimento sem causa da Administração Pública, da valorização do trabalho, da estabilidade e da irredutibilidade dos vencimentos e que busca compatibilizar o trabalho exercido e a proporcionalidade da remuneração, nos casos de cumulação constitucionalmente admitida de cargos, empregos e funções, o teto remuneratório deve ser considerado isoladamente para cada um dos cargos, e não em relação ao somatório dos ganhos do agente público;

ii) mesmo entendimento se aplica em se tratando de cumulação de proventos de servidor/militar e remuneração por cargo eletivo ou comissionado (conforme autorizado no art. 37, §10, da Constituição), devendo o teto remuneratório, também nesses casos, ser considerado isoladamente para cada um dos vínculos.

82. A partir da proposição de uniformização acima elencada e do que afinal se deliberar, sugere-se o encaminhamento do feito à Secretaria-Geral de Contencioso da AGU, às Consultorias Jurídicas junto aos Ministérios e órgãos assemelhados; às Consultorias Jurídicas da União nos Estados, à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e ao órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC).

À consideração superior.

Brasília, 08 de abril de 2020.

FERNANDA RASO ZAMORANO
ADVOGADA DA UNIÃO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 60583000945201887 e da chave de acesso 04872a22

Documento assinado eletronicamente por FERNANDA RASO ZAMORANO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 396072565 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FERNANDA RASO ZAMORANO. Data e Hora: 09-04-2020 10:10. Número de Série: 2965648763595187491. Emissor: AC CAIXA PF v2.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS

DESPACHO n.º 203/2020/DECOR/CGU/AGU

NUP: 60583.000945/2018-87

INTERESSADA: CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA DEFESA

**ASSUNTO: APLICAÇÃO DO TETO REMUNERATÓRIO NOS CASOS DE ACUMULAÇÃO DE CARGOS
AUTORIZADA PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA**

Senhor Diretor,

1. Estou de acordo com o Parecer n.º 23/2020/DECOR/CGU/AGU, subscrito pela Exma. Sra. Advogada da União Fernanda Raso Zamorano.
2. Esclareço que a adoção da presente tese representará reforma substancial do entendimento firmado no Parecer n.º 55/2019/DECOR/CGU/AGU, aprovado pelo Exmo. Sr. Advogado-Geral da União em 17/07/2019.
3. Naquela oportunidade, por intermédio do Despacho n.º 435/2019/DECOR/CGU/AGU, concordei com o entendimento de que a aplicação do teto previsto no inciso XI do art. 37 da Constituição deveria incidir individualmente em relação a cada um dos cargos acumuláveis inscritos no art. 37, XVI, da Carta da República, conforme consta das partes dispositivas dos Recursos Extraordinários n.ºs 612.975/MT e 602.043/MT.
4. Contudo, hoje percebo a necessidade de alteração de tal posicionamento.
5. A solidez dos argumentos desenvolvidos na manifestação ora aprovada e um olhar mais atento, sobretudo, para a proteção ao trabalho remunerado (art. 1.º, IV, 6.º e 170 da Constituição e art. 4.º da Lei n.º 8.112/90) e para o princípio da vedação ao enriquecimento sem causa sustentam minha nova compreensão.
6. Além disso, importa ressaltar que a análise dos votos apresentados e das discussões havidas no Supremo Tribunal Federal realmente aponta para uma extensão da interpretação formulada nos Recursos Extraordinários n.ºs 612.975/MT e 602.043/MT a outras hipóteses similares nas quais a presença da mesma razão justifica a aplicação da mesma solução jurídica.
7. Sendo assim, recomendo a submissão do parecer ora aprovado ao Exmo. Sr. Advogado-Geral da União para que seja avaliada a conveniência de revisão do Parecer n.º 55/2019/DECOR/CGU/AGU.

À consideração superior.

Brasília, 09 de abril de 2020.

ANTONIO DOS SANTOS NETO
ADVOGADO DA UNIÃO
COORDENADOR DE ORIENTAÇÃO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 60583000945201887 e da chave de acesso 04872a22

04/06/2021

<https://sapiens.agu.gov.br/documento/406474687>

Documento assinado eletronicamente por ANTONIO DOS SANTOS NETO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 406474687 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANTONIO DOS SANTOS NETO. Data e Hora: 09-04-2020 14:27. Número de Série: 2354148774697928242. Emissor: AC CAIXA PF v2.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS

DESPACHO n. 00204/2020/DECOR/CGU/AGU

NUP: 60583.000945/2018-87

INTERESSADOS: CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA DEFESA

ASSUNTO: APLICAÇÃO DO TETO REMUNERATÓRIO NOS CASOS DE ACUMULAÇÃO DE CARGOS AUTORIZADOS PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA

Exmo. Senhor Consultoria-Geral da União,

1. Aprovo o Parecer nº 23/2020/DECOR/CGU/AGU, nos termos do Despacho nº 203/2020/DECOR/CGU/AGU.

2. Consolide-se, por conseguinte, o entendimento no sentido de que:

a) nas hipóteses constitucionalmente admitidas de acumulação de cargos públicos, o teto remuneratório de que cuida o inciso XI do art. 37 da Constituição Federal incide isoladamente em relação a cada um dos vínculos, e não sobre o somatório das respectivas remunerações; e

b) nos casos em que há percepção de proventos de aposentaria ou reserva, concedidos com arrimo nos arts. 40, 42 e 142 da Constituição Federal, cumulado com remuneração de cargo em comissão, o teto remuneratório constitucional incide isoladamente, e não em relação ao somatório do provento e da remuneração, uma vez que referenciada acumulação é explicitamente autorizada pelo § 10 do art. 37 da Constituição Federal, aplicando-se, desta maneira, as mesmas razões de decidir adotadas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento dos Recursos Extraordinários nº 612.975/MT e 602.043/MT.

3. Caso acolhido, cientifique-se a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, a Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia, a Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Defesa, a Procuradoria-Geral Federal, a Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil, a Secretaria-Geral de Contencioso, a Secretaria-Geral de Consultoria, a Corregedoria-Geral da Advocacia da União, a Procuradoria-Geral da União, as Consultorias Jurídicas junto aos Ministérios e órgãos assemelhados, e as Consultorias Jurídicas da União nos Estados e município de São José dos Campos.

Brasília, 09 de abril de 2020.

VICTOR XIMENES NOGUEIRA
ADVOGADO DA UNIÃO

DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 60583000945201887 e da chave de acesso 04872a22

Documento assinado eletronicamente por VICTOR XIMENES NOGUEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 406556053 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VICTOR XIMENES NOGUEIRA. Data e Hora: 09-04-2020 15:56. Número de Série: 1781977. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
GABINETE

SAS, QUADRA 03, LOTE 5/6, 12 ANDAR - AGU SEDE I FONE (61) 2026-8557 BRASÍLIA/DF 70.070-030

DESPACHO n. 00273/2020/GAB/CGU/AGU

NUP: 60583.000945/2018-87

INTERESSADA: CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA DEFESA

ASSUNTO: APLICAÇÃO DO TETO REMUNERATÓRIO NOS CASOS DE ACUMULAÇÃO DE CARGOS AUTORIZADOS PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA

Exmo. Sr. Advogado-Geral da União,

1. Aprovo, nos termos do **DESPACHO n. 00204/2020/DECOR/CGU/AGU**, o **PARECER n. 00023/2020/DECOR/CGU/AGU**.

2. Caso acolhido, confira-se ciência ao DEINF/CGU, à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN, à Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia, à Procuradoria-Geral Federal - PGF, à Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil, à Secretaria-Geral de Contencioso - SGCT, à Secretaria-Geral de Consultoria, à Corregedoria-Geral da Advocacia da União - CGAU, à Procuradoria-Geral da União - PGU, às Consultorias Jurídicas junto aos Ministérios e órgãos assemelhados, e às Consultorias Jurídicas da União nos Estados e Município de São José dos Campos. Após, restitua-se o feito à Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Defesa.

Brasília, 09 de abril de 2020.

(assinado eletronicamente)
ARTHUR CERQUEIRA VALÉRIO
Advogado da União
Consultor-Geral da União

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 60583000945201887 e da chave de acesso 04872a22

Documento assinado eletronicamente por ARTHUR CERQUEIRA VALERIO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 406583307 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ARTHUR CERQUEIRA VALERIO. Data e Hora: 09-04-2020 16:44. Número de Série: 17340791. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO Nº 164

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 60583.000945/2018-87

INTERESSADOS: CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA DEFESA.

ASSUNTO: APLICAÇÃO DO TETO REMUNERATÓRIO NOS CASOS DE ACUMULAÇÃO DE CARGOS AUTORIZADOS PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.

APROVO, nos termos do Despacho do Consultor-Geral da União nº 00273/2020/GAB/CGU/AGU, do Despacho nº 00204/2020/DECOR/CGU/AGU, do Despacho nº 203/2020/DECOR/CGU/AGU, o PARECER nº 00023/2020/DECOR/CGU/AGU.

Restituam-se os autos à Consultoria-Geral da União para as providências decorrentes.

Brasília, 09 de abril de 2020.

ANDRE LUIZ DE
ALMEIDA
MENDONÇA

Assinado de forma digital por
ANDRE LUIZ DE ALMEIDA
MENDONÇA
Dados: 2020.04.09 18:40:07 -03'00'

ANDRÉ LUIZ DE ALMEIDA MENDONÇA



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO Nº 233

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 60583.000945/2018-87.

INTERESSADOS: DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO INTERNA - DEADI/MD.

ASSUNTO: APLICAÇÃO DO TETO REMUNERATÓRIO NOS CASOS DE ACUMULAÇÃO DE CARGOS AUTORIZADOS PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.

Considerando os termos da NOTA nº 00256/2020/CONJUR-MD/CGU/AGU, seq. 99, da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Defesa, **SUSPENDO** a aprovação do PARECER nº 00023/2020/DECOR/CGU/AGU, efetivada por meio do DESPACHO AGU Nº 164, de 09 de abril de 2020.

Restituam-se os autos à Consultoria-Geral da União, para análise quanto aos pedidos formulados por meio da referida Nota e demais providências cabíveis.

Brasília, 04 de maio de 2020.

JOSE LEVI MELLO
DO AMARAL JUNIOR

Assinado de forma digital por JOSE
LEVI MELLO DO AMARAL JUNIOR
Dados: 2020.05.04 17:17:13 -03'00'

JOSÉ LEVI MELLO DO AMARAL JÚNIOR
Advogado-Geral da União