

APLICAÇÃO DO LIMITE REMUNERATÓRIO NA ACUMULAÇÃO DE VÍNCULOS

Análise dos acórdãos STF nos
Recursos Extraordinários nºs
602043 e 612975

Teses de Repercussão Geral

nºs 377 e 384

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.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 602043/MT

- Origem: mandado de segurança impetrado em 13 de maio de 2008 por Luiz Gilson Formighieri, ocupante de dois cargos privativos de médico na administração pública do Estado do Mato Grosso desde 1985.
- Remunerações dos cargos na data da impetração: R\$ 4.913,94 e R\$ 9.452,81, totalizando R\$ 14.366,75 (incluindo subsídio e adicional de insalubridade).
- Teto remuneratório aplicado: R\$ 11.350,00 (subsídio do governador do MT na impetração).
- Glosa total: R\$ 2.291,49
- Remuneração líquida: R\$ 12.075,26
- Subsídio dos Ministros do STF na impetração: R\$ 24.500,00

RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 612975/MT

- Origem: mandado de segurança impetrado em 9 de setembro de 2009 por Isaac Nepomuceno Filho, tenente coronel inativo da Polícia Militar de Mato Grosso e Odontólogo em atividade nos quadros de pessoal do mesmo Estado.
- Remunerações dos cargos na data da impetração: R\$ 10.219,65 e R\$ 5.182,51, respectivamente, totalizando R\$ 15.402,16.
- Teto remuneratório aplicado: R\$ 12.294,32 (subsídio do governador do MT na impetração).
- Glosa total: R\$ 3.107,84
- Remuneração líquida: R\$ 12.294,32
- Subsídio dos Ministros do STF na impetração: R\$ 25.725,00

Quadro síntese dos votos proferidos no RE 602043

ARGUMENTOS	VOTOS										
	MA	AM	EF	LRB	GM	RW	LF	DT	RL	CM	CL
Proteção ao direito adquirido	X			X							
Irredutibilidade de vencimentos	X	X		X							
Princípio da eficiência	X				X		X				
Isonomia	X	X					X				
Valor social do trabalho	X	X		X	X	X	X		X		X
Coerência do texto constitucional	X	X			X		X		X		X
Indefinição sobre responsabilidades	X										
Inaplicabilidade do art. 17 ADCT	X	X									
Literalidade do texto			X								
Decisão no RE 609381			X								
Decisão administrativa STF				X							
Acórdão TCU 1994-32/15				X							
Decisões STF em susp. de segurança					X						
Resoluções CNJ/CNMP juiz/magistério							X				

Acumulações de vínculos autorizadas pela Constituição Federal

- Um cargo efetivo e um cargo em comissão ou função de confiança (art. 37, V)
- Dois cargos ou empregos de professor (art. 37, XVI, *a*, e XVII)
- Um cargo ou emprego de professor com outro técnico ou científico (art. 37, XVI, *b*, e XVII)
- Dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas (art. 37, XVI, *c*)
- Duas aposentadorias em cargos acumuláveis (art. 37, § 10)
- Uma aposentadoria em cargo acumulável e um cargo ou emprego acumulável (art. 37, § 10)
- Uma aposentadoria em qualquer cargo e mandato eletivo ou cargo em comissão (art. 37, § 10)
- Um mandato de vereador e outro cargo, emprego ou função (art. 38, III)
- Um posto ou graduação, inclusive na inatividade, e um cargo ou emprego privativo de profissional de saúde, com profissões regulamentadas (arts. 42, § 1º, e 142, § 3º, II e III)
- Um cargo de juiz e outro de magistério (art. 95, parágrafo único, I)
- Um cargo de Ministro do STF ou do STJ e outro de Ministro do TSE (art. 119, I, *a*)
- Um cargo de juiz de direito ou juiz federal e a função de juiz eleitoral (art. 120, § 1º)
- Um cargo de procurador ou promotor e outro de magistério (art. 129, § 5º, II, *d*)
- Uma aposentadoria em qualquer cargo, inclusive de juiz ou membro do MP, ou a condição de militar na inatividade, e um cargo ou emprego obtidos por concurso público antes de 16 de dezembro de 1988 (art. 11 da Emenda Constitucional 20/98)

ACUMULAÇÃO DE PENSÃO POR MORTE

Não existe norma constitucional em vigor que impeça ou impossibilite a acumulação de pensão por morte com a remuneração de cargos, empregos ou funções públicas, assim como com aposentadorias decorrentes do exercício de cargos públicos.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 602584/SC

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.

Decisão

Decisão: O Tribunal reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada. Não se manifestaram os Ministros Cezar Peluso, Cármen Lúcia, Joaquim Barbosa e Gilmar Mendes. **Ministro MARCO AURÉLIO Relator**

Tema

359 - Incidência do teto constitucional remuneratório sobre o montante decorrente da acumulação de proventos e pensão.

Estado atual: PAUTA Nº 115/2017. DJE nº 267, divulgado em 23/11/2017

Resolução CNJ 13/2006

~~Art. 6º Está sujeita ao teto remuneratório a percepção cumulativa de subsídios, remuneração, proventos e pensões, de qualquer origem, nos termos do art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, ressalvado o disposto no art. 8º desta Resolução.~~

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 11.09.07)

RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 602043/MT - VOTO DO RELATOR

Fundamentos invocados: (1) proteção do direito adquirido; (2) irredutibilidade de vencimentos; (3) observância do princípio da eficiência (evitar desestímulo à ocupação de cargos acumuláveis); (4) respeito ao princípio da isonomia; (5) proteção do valor social do trabalho; (6) coerência do texto constitucional (impossibilidade da previsão simultânea de um direito e de obstáculo ao seu exercício); (7) impossibilidade, ante a autonomia dos entes federados, de se estabelecer qual o teto aplicável e em qual deles se dá o corte, na acumulação em esferas distintas; (8) inaplicabilidade do art. 17 do ADCT, por se tratar de norma transitória, de efeito exaurido.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 602043/MT - VOTO DO RELATOR

Trecho destacado, grifo da transcrição (1):

“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 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.** “ (página 13)

RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 602043/MT - VOTO DO RELATOR

Trecho destacado (2)

“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.” (páginas 10/11)

RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 602043/MT – VOTO DO RELATOR

Trecho destacado, grifo da transcrição (3):

“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).” (páginas 11/12)

RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 602043/MT - Alexandre de Moraes

Fundamentos invocados: (1) coerência do texto constitucional (interpretação teleológica, isto é, observância combinada dos objetivos visados em cada dispositivo, com menção à impossibilidade de se prever e impedir o exercício de um direito); (2) irredutibilidade de vencimentos; (3) vedação ao trabalho não remunerado, traduzida pela necessidade de observância do valor social do trabalho; (4) preservação do princípio da isonomia; (5) exceções do art. 17 do ADCT contemplam acumulações do cargo de médico.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 602043/MT - Alexandre de Moraes

Trecho destacado (1):

“(...) o mesmo trabalho com remuneração menor constitui flagrante desrespeito ao princípio da igualdade.” (páginas 20/21)

RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 602043/MT - Alexandre de Moraes

Trecho destacado (2):

“Na presente hipótese, a incidência do teto constitucional sobre a somatória das remunerações acumuladas lícitamente em função do desempenho de dois cargos de médico, exercidos desde antes da CF/88, não só estaria desrespeitando frontalmente a REGRA DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS, pois haveria claro decurso remuneratório, em algumas situações autorizando o trabalho gratuito, ou, em outras hipóteses, com remuneração menor do que os demais exercentes das mesmas funções, como também estaria criando uma situação de total desigualdade entre situações semelhantes.”(página 24)

RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 602043/MT - Edson Fachin

Fundamentos invocados: (1) literalidade do texto constitucional (com base em três argumentos: a expressão “cumulativamente ou não”, constante do inciso XI do art. 37 da CF, a referência feita a esse inciso no dispositivo constitucional em que se permite acumulação de cargos e o teor do § 11 do art. 40 da Carta); (2) decisão prolatada no RE 609381, em que o Supremo teria reconhecido a inexistência de direito adquirido perante a aplicação do limite remuneratório.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 602043/MT - Edson Fachin

Trechos destacados:

“Assim, caso a acumulação dê-se em distintas pessoas jurídicas, deve-se aplicar a regra geral do teto remuneratório, isto é, o subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.” (página 45)

“Eu, mais uma vez, reconheço a coerência da argumentação, reconheço um certo paradoxo que emerge dessa situação em relação aos próprios Ministros deste Tribunal.

Nada obstante, com toda a vênia, reconheço que estou fazendo indubitavelmente uma interpretação mais afeita à literalidade da Constituição quando, ao final do inciso XVI, diz: observado em qualquer caso o teto.

E, portanto, com todas as vênias, parece-me que a Constituição também estabelece um limite ao próprio Tribunal.” (página 47)

RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 602043/MT - Luís Roberto Barroso

Fundamentos invocados: (1) impossibilidade de trabalho gratuito; (2) inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 41/98, ao determinar a redução de remunerações protegidas pela irredutibilidade; (3) decisão administrativa do STF em que se admitiu o cômputo em separado da retribuição decorrente da participação de Ministros da Corte no Tribunal Superior Eleitoral; (4) decisão do Tribunal de Contas da União admitindo a comparação do teto em separado na hipótese de acumulação lícita de vínculos (acórdão TCU 1994-32/15 –P, relator Ministro Benjamin Zymler); (5) viabilidade da supressão do direito à acumulação e impedimento a que deixe de ser retribuída a acumulação lícita de vínculos.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 602043/MT - Luís Roberto Barroso

Trechos destacados (1 e 2):

“Presidente, eu não tenho, fora do meu radar, a questão fiscal, nem algumas necessidades pragmáticas da vida brasileira atualmente. Porém, as escolhas pragmáticas só são legítimas a partir do momento em que elas sejam admitidas pelo ordenamento jurídico; ou seja, o pragmatismo não pode derrotar a deontologia. Existe um certo, existe um justo, existe um legítimo e, quando ele for claro, eu acho que não há como fugir dele.” (páginas 49/50)

“Foi por ela, pela interpretação literal, que Clélia, na *La Chartreuse de Parme*, de Stendhal, havendo feito um voto a Nossa Senhora de que não mais veria o seu amante Fabrício, passou a recebê-lo na mais absoluta escuridão, supondo assim que estivesse honrando o compromisso.” (páginas 51/52)

RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 602043/MT - Luís Roberto Barroso

Trechos destacados (3 e 4)

“Eles quiseram, mas não podiam. Por isso que eu acompanho Vossa Excelência ao dizer que esta interpretação é inconstitucional. Vossa Excelência exclui, porque entende que eles não quiseram; eu excluo porque entendo que eles não podiam.” (página 62)

“Ela pode extinguir a possibilidade de acumulação, estou de acordo. Mas uma coisa é dizer que o seu cargo está extinto, outra coisa é dizer que o seu cargo não será mais remunerado; são coisas diferentes.” (página 74)

RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 602043/MT - Gilmar Mendes

Fundamentos invocados: (1) proibição de trabalho gratuito; (2) desestímulo à acumulação lícita de cargos; (3) preservação da coerência do texto constitucional; (4) inexistência de lesão à economia pública decidida pelo Supremo Tribunal Federal para negar suspensão de segurança em processos no âmbito dos quais se permitia a acumulação de proventos e pensões considerando-se de forma separada o cotejo dos respectivos valores com o limite remuneratório (Processos SS 4906 e 5017).

RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 602043/MT - Gilmar Mendes

Trecho destacado:

“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.”(página 83)

RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 602043/MT - Rosa Weber

Fundamento invocado: a consideração do somatório da retribuição atribuída a dois cargos desprestigiaria o valor fundamental “trabalho”, por se prever sua prestação sem contrapartida.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 602043/MT - Rosa Weber

Trecho destacado:

“A não prevalecer a compreensão exposta no voto do eminente Relator, a conclusão a que chegaríamos é a de que o valor fundamental ‘trabalho’ estaria desprestigiado pela Constituição, porque imposto o exercício de um trabalho sem a correspondente contraprestação.

Parece-me, então, Senhora Presidente, que, a partir de uma interpretação sistemática e teleológica do Texto Constitucional, podemos, sim, firmar a compreensão, que é a minha, pedindo todas as vênias ao Ministro Fachin, de que, nas acumulações de cargos expressamente autorizadas ou impostas pela Constituição, a remuneração de cada um deles há de ser considerada isoladamente para efeitos de aplicação do teto.

É como voto.” (páginas 70/71)

RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 602043/MT - Luiz Fux

Fundamentos invocados: (1) isonomia; (2) princípio da eficiência (recrutamento dos melhores quadros); (3) valor social do trabalho; (4) previsão, em Resoluções do CNJ e do CNMP, da consideração em apartado no que tange à acumulação de cargo de juiz ou membro do Ministério Público com outro de magistério; (5) necessidade de se preservar a coerência do texto constitucional.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 602043/MT - Luiz Fux

Trecho destacado:

“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.” (página 72)

RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 602043/MT - Dias Toffoli

Texto integral do voto:

“Senhora Presidente, eu peço vênias à divergência para acompanhar o Relator, mas numa solução – como o próprio Relator disse também ser possível – apenas interpretativa.

Então, eu nego provimento ao recurso.” (página 75)

RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 602043/MT - Ricardo Lewandowski

Fundamentos invocados: (1) respeito ao princípio da legalidade, por não se poder afrontar o dispositivo constitucional que autoriza a acumulação de cargos; (2) obrigatoriedade de remuneração do trabalho; (3) vedação ao enriquecimento sem causa; (4) princípio da dignidade da pessoa humana.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 602043/MT - Ricardo Lewandowski

Trecho destacado:

“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.” (página 77)

RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 602043/MT - Celso de Mello

Teor integral do voto:

“Peço vênia, Senhora Presidente, para acompanhar o eminente Relator, negando provimento, em consequência, ao presente recurso extraordinário interposto pelo Estado de Mato Grosso.

Em 2015, ao examinar controvérsia idêntica à ora versada na presente causa, proferi decisão no sentido de reconhecer a legitimidade constitucional do entendimento segundo o qual, para os fins e efeitos a que se refere o inciso XI do art. 37 da Constituição da República, revela-se possível considerar individualmente a remuneração (ou subsídio), quando ocorrente situação de percepção cumulativa.

É o meu voto.”(página 89)

RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 602043/MT - Carmen Lúcia

Fundamentos invocados: (1) preservação da coerência do texto constitucional; (2) vedação ao trabalho gratuito.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 602043/MT - Carmen Lúcia

Trecho destacado:

“E apenas anotar que isso resolve, ainda que, como disse o Ministro Gilmar, não tenha talvez um número tão grande de casos, mas são casos que, aos administradores públicos, causa enorme dificuldade quando se depara com essa situação, até porque as contas acabam sendo submetidas ao controle, como é da Constituição, e nem sempre a compreensão vem sendo nesse sentido. Então, há problemas administrativos permanentes.

É exatamente isso que se resolve com esta decisão, que tem repercussão geral, com muitos casos pendentes, a aguardar exatamente o que aqui se conclui agora.”

RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 602043/MT - ementa do acórdão

TETO CONSTITUCIONAL – ACUMULAÇÃO DE CARGOS – ALCANCE. Nas situações jurídicas em que a Constituição Federal autoriza a acumulação de cargos, o teto remuneratório é considerado em relação à remuneração de cada um deles, e não ao somatório do que recebido.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 612975/MT - TRECHOS DESTACADOS

“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.” (voto do relator, páginas 18/19)

“Se levarmos em conta somente o método gramatical ou literal para interpretar o trecho final do art. 11 da EC 20/1998, ignorando todos os demais métodos interpretativos, a possibilidade constitucional de cumulação, conforme já verificada, somada à obrigatoriedade de respeito ao teto salarial do inciso XI do art. 37 (subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal) gerará distorções absurdas de trabalho não remunerado e de tratamento absolutamente desigual a situações semelhantes.” (voto do Ministro Alexandre de Moraes, página 26)

RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 612975/MT - EMENTA DO ACÓRDÃO

TETO CONSTITUCIONAL – ACUMULAÇÃO DE CARGOS – ALCANCE. Nas situações jurídicas em que a Constituição Federal autoriza a acumulação de cargos, o teto remuneratório é considerado em relação à remuneração de cada um deles, e não ao somatório do que recebido.