

EXMO. SR. CONSELHEIRO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

ALEXANDRE KALIL, Prefeito do Município de Belo Horizonte, e **LEONARDO DE ARAÚJO FERRAZ**, Controlador Geral do Município de Belo Horizonte, vêm respeitosamente à presença de Vossa Excelência, com fulcro no art. 210, incisos I e IX, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, apresentar:

CONSULTA

No dia 27 de abril de 2017, o Supremo Tribunal Federal julgou o mérito dos Temas n. 377 e 384 da Repercussão Geral, que tratavam, respectivamente, da “*incidência do teto remuneratório no caso de acumulação de cargos públicos*” e da “*incidência do teto remuneratório a servidores já ocupantes de dois cargos públicos antes da vigência da Emenda Constitucional 41/2003*”.

O primeiro tema (377) foi enfrentado no julgamento do RE 612.975, rel. Min. Marco Aurélio, que versava sobre “*a acumulação de proventos do cargo de Tenente Coronel da reserva da Polícia Militar do Estado de Mato Grosso com remuneração do exercício do posto de Odontólogo vinculado ao Sistema Único de Saúde*”. No caso, a acumulação era permitida pelo art. 11, da EC 20/98, segundo o qual:

Art. 11 - A vedação prevista no art. 37, § 10, da Constituição Federal, não se aplica aos membros de poder e aos inativos, servidores e militares, que, até a publicação desta Emenda, tenham ingressado novamente no serviço público por concurso público de provas ou de provas e títulos, e pelas demais formas previstas na Constituição Federal, sendo-lhes proibida a percepção de mais

de uma aposentadoria pelo regime de previdência a que se refere o art. 40 da Constituição Federal, aplicando-se-lhes, em qualquer hipótese, o limite de que trata o § 11 deste mesmo artigo.

O segundo tema (384) foi enfrentado no RE 602.043, também sob a relatoria do Min. Marco Aurélio, que versava sobre “*a acumulação de remunerações oriundas do exercício de dois cargos privativos de médico, no Estado do Mato Grosso, desde o ano de 1985*”. No caso, a acumulação era permitida pelo art. 37, inciso XVI, alínea “c”, da Constituição da República, segundo o qual:

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

- a) a de dois cargos de professor;
- b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;
- c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;

O Plenário do Supremo Tribunal Federal analisou em conjunto os dois recursos, e fixou a seguinte tese para ambos: “*nos casos autorizados, constitucionalmente, de acumulação de cargos, empregos e funções, a incidência do artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal, pressupõe consideração de cada um dos vínculos formalizados, afastada a observância do teto remuneratório quanto ao somatório dos ganhos do agente público*”.

Observa-se ainda que no referido julgamento, o Supremo Tribunal Federal também analisou a hipótese de **acumulação de proventos de aposentadoria com remuneração de cargo ou emprego, acumuláveis na forma do art. 37, inciso XVI**, da Constituição da República, conforme se observa do voto do relator:

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.

Ocorre que, para além das hipóteses acima tratadas, é cediço que a Constituição da República também autoriza, **na parte final** do art. 37, §10, a **acumulação de proventos de aposentadoria com remuneração de cargo eletivo ou comissionado**, *verbis*:

Art. 37 (...)

§ 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**. (g.n)

Assim, embora nenhum dos dois recursos julgados pelo Supremo Tribunal Federal (RE 612.975 e RE 602.043) versasse especificamente sobre a hipótese de acumulação acima citada (proventos de aposentadoria e vencimento de cargo eletivo ou comissionado – art. 37, §10, *in fine*), a *ratio decidendi* da tese, contida no voto do relator, sinaliza que o entendimento adotado deve ser aplicável a todas as hipóteses de acumulação lícita previstas na Constituição da República.

Veja-se:

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

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

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

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

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.

Sem embargo, conforme amplamente divulgado pela imprensa ¹, ganhou enorme repercussão o requerimento da então Ministra Luislinda Valois, que pretendia fazer incidir isoladamente o teto remuneratório em cada um dos seus vínculos públicos - aposentadoria no cargo de desembargadora do Tribunal de Justiça da Bahia e ocupante do cargo em comissão de Ministra de Estado (acumulação de proventos com cargo em comissão). Tal cenário permite a inferência de que a União considera o teto de forma cumulativa e não tetos considerados isoladamente.

¹ <https://g1.globo.com/politica/noticia/ministra-pede-salario-de-r-61-mil-e-se-justifica-citando-trabalho-escravo.ghtml>

Em tempo, o requerimento não chegou a ser analisado definitivamente pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, haja vista a desistência manifestada pela Ministra, mas a ausência de manifestação expressa do STF sobre esse ponto específico despertou nos ordenadores de despesa dúvidas quanto à aplicabilidade da tese firmada nos Temas n. 377 e 384 aos casos de acumulação lícita de proventos e remuneração baseada na parte final do art. 37, §10, da Constituição da República.

Ademais, tal esclarecimento é fundamental uma vez que o entendimento adotado pela Suprema Corte estenderá sua eficácia para os demais órgãos judiciais e administrativos, como aliás já reconheceu o Tribunal de Contas da União, no recente acórdão 1947/2017, no qual recomendou ao órgão fiscalizado que :

....

9.1.5. promova ajustes na crítica relacionada ao pagamento acima do teto constitucional para servidores que acumulem, na atividade, cargos na forma da CF/1988, **considerando as recentes decisões do STF proferidas no âmbito dos Recursos Extraordinários 602.043 e 612.975; (g.n)**

Diante disso, apresenta-se a seguinte consulta: nas hipóteses de acumulação lícita de proventos de aposentadoria do RPPS com remuneração de cargo eletivo ou comissionado, com fundamento na parte final do art. 37, §10, da CR, o teto remuneratório deve incidir isoladamente em cada vínculo, assim como decidiu o Supremo Tribunal Federal no julgamento dos Temas n. 377 (RE 612975) e 384 (RE 602043) da Repercussão Geral?

Respeitosamente, aguarda-se o parecer.

Belo Horizonte, 01 de março de 2018.

Alexandre Kalil
Prefeito do Município de Belo Horizonte

Leonardo de Araújo Ferraz
Controlador Geral do Município de Belo Horizonte