



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
 Procuradoria Especial de Contas

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO PRESIDENTE DO  
 EGRÉGIO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO  
 SANTO**

**Decisão recorrida:** Parecer/Consulta TC 08/2018 - Plenário  
**Processo de referência:** 6755/2015  
**Consulente:** Theodorico de Assis Ferraço  
**Unidade Gestora:** Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo  
**Assunto:** Consulta sobre aspectos do teto remuneratório

**EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 41, DE 2003: EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS**

[...]

86. *Outra importante medida que ainda se oferece e que atinge indiretamente o sistema previdenciário, diz respeito à fixação do limite máximo para percepção de remuneração, proventos e pensões a que se refere o inciso XI do art. 37 da Constituição. Segundo esse dispositivo, 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.*

[...]

88. *O fato é que, passados quase cinco anos da edição da Emenda Constitucional nº. 19, de 1998, que fixou esse limite, sua implementação não foi efetivada, propiciando que um número reduzido de servidores se apropriem de recursos do Estado em valores que agridem o senso comum e a moralidade. Há benefícios que superam, isoladamente ou como resultado da soma de proventos e/ou pensões e/ou remunerações, o patamar de R\$ 50 mil mensais.*

89. [...] *É flagrantemente imoral admitir alguém receber dos cofres públicos benefícios pecuniários nos patamares referidos, enquanto a média dos benefícios do Regime Geral se situa ao redor de R\$ 362,00 mensais. É uma situação absurda, antiética e que precisa ser corrigida<sup>1</sup>.*

O Ministério Público de Contas, no exercício de suas atribuições institucionais, com fundamento nos artigos 152, inciso II<sup>2</sup>; 157<sup>3</sup>; e 166, § 1º e § 2º da Lei

<sup>1</sup> Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2003/emendaconstitucional-41-19-dezembro-2003-497025-anexo-pl.pdf> Acesso em: 13 jun. 2018.

<sup>2</sup> Art. 152. Cabem os seguintes recursos nos processos em tramitação no Tribunal de Contas:

[...]

II - pedido de reexame;

<sup>3</sup> Art. 157. O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas disporá de prazo em dobro para interposição de recurso.

<sup>4</sup> Art. 166. Cabe pedido de reexame, sem efeito suspensivo, da decisão de mérito proferida em processos de fiscalização e de consulta.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
 Procuradoria Especial de Contas

Complementar Estadual nº. 621/2012 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – LOTCEES); no art. 3º, inciso III, da Lei Complementar Estadual nº. 451/2008<sup>5</sup>; bem como nos artigos 408<sup>6</sup> do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – RITCEES, exprimindo irresignação com os termos assentados pelo **Parecer/Consulta TC 08/2018 – Plenário (Processo TC 6755/2015)**, vem propor o presente

**PEDIDO DE REEXAME  
 COM PEDIDO DE TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA E  
 EFEITO SUSPENSIVO**

em vista das razões adiante aduzidas, requerendo que, após o cumprimento das formalidades legais e regimentais, seja o presente feito submetido à apreciação do egrégio Plenário, na forma do art. 9º, inciso XIII, do RITCEES<sup>7</sup>.

§ 1º Nas hipóteses em que a decisão possa resultar grave lesão ou lesão de difícil reparação, o Tribunal poderá, excepcionalmente, por maioria absoluta de seus membros, a pedido do interessado, do sucessor ou do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, atribuir efeito suspensivo ao pedido de reexame.

§ 2º Nos processos de consulta, o pedido de reexame é cabível exclusivamente ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

5 **Art. 3º** Compete aos Procuradores Especiais de Contas, além de outras atribuições estabelecidas na Norma Interna do Ministério Público Especial de Contas:

[...]

III - interpor os recursos e requerer as revisões previstas em lei;

6 **Art. 408.** Caberá pedido de reexame, sem efeito suspensivo, da decisão de mérito proferida em processos de fiscalização e de consulta.

§ 1º Nas hipóteses em que a decisão possa resultar grave lesão ou lesão de difícil reparação, o Tribunal poderá, excepcionalmente, por maioria absoluta de seus membros, a pedido do interessado, do sucessor ou do Ministério Público junto ao Tribunal, atribuir efeito suspensivo ao pedido de reexame.

§ 2º É cabível a concessão de efeito suspensivo em pedido de reexame em face de parecer em consulta.

§ 3º Nos casos em que for concedido efeito suspensivo a item específico da decisão, deverá ser dado prosseguimento à execução dos demais itens em processo apartado.

§ 4º Nos processos de consulta, o pedido de reexame será interposto exclusivamente pelo Ministério Público junto ao Tribunal.

§ 5º O prazo para interposição do pedido de reexame é de trinta dias, contados na forma prevista na Lei Orgânica do Tribunal.

7 **Art. 9º** Ao Plenário, órgão máximo de deliberação, dirigido pelo Presidente do Tribunal e composto por sete Conselheiros, compete:

XIII - deliberar sobre os recursos de reconsideração e os pedidos de reexame interpostos em processos do Tribunal;



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
 Procuradoria Especial de Contas

## 1 CABIMENTO, LEGITIMIDADE E TEMPESTIVIDADE RECURSAL

Preceitua o art. 166 da Lei Complementar nº. 621/12 que *“cabe pedido de reexame, sem efeito suspensivo, da decisão de mérito proferida em processos de fiscalização e de consulta”*, aplicando-lhe, no que couber *“as disposições dos artigos 164 e 165 desta Lei Complementar<sup>8</sup>”*.

Por sua vez, prescreve o art. 408, §5º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo que *“o prazo para interposição do pedido de reexame é de trinta dias, contados na forma prevista na Lei Orgânica do Tribunal”<sup>9</sup>*, especificamente em seu art. 67<sup>10</sup>.

De seu turno, dispõe o art. 157 da Lei Complementar nº. 621/12 que *“o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas disporá de prazo em dobro para interposição de recurso”<sup>11</sup>*, iniciando-se sua contagem, mediante entrega, de forma pessoal, dos autos com vista ao órgão ministerial (art. 62, parágrafo único)<sup>12</sup>.

Denota-se, à **fl. 197, verso**, que os autos ingressaram na Secretaria do Ministério Público de Contas no dia **10/05/2018**, quinta-feira. Logo, a contagem do prazo para a interposição deste Pedido de Reexame iniciou-se no primeiro dia útil seguinte,

8 **Art. 166.** Cabe pedido de reexame, sem efeito suspensivo, da decisão de mérito proferida em processos de fiscalização e de consulta.

§ 1º Nas hipóteses em que a decisão possa resultar grave lesão ou lesão de difícil reparação, o Tribunal poderá, excepcionalmente, por maioria absoluta de seus membros, a pedido do interessado, do sucessor ou do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, atribuir efeito suspensivo ao pedido de reexame.

§ 2º Nos processos de consulta, o pedido de reexame é cabível exclusivamente ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

§ 3º Ao pedido de reexame aplicam-se, no que couberem, as disposições dos artigos 164 e 165 desta Lei Complementar.

9 **Art. 408.** Caberá pedido de reexame, sem efeito suspensivo, da decisão de mérito proferida em processos de fiscalização e de consulta.

[...]

§ 5º O prazo para interposição do pedido de reexame é de trinta dias, contados na forma prevista na Lei Orgânica do Tribunal.

10 **Art. 67.** Para efeito do disposto nesta Lei Complementar, os prazos serão contínuos, não se interrompendo nem se suspendendo nos finais de semana e feriados, e serão computados excluindo-se o dia do início e incluindo-se o dia do vencimento, salvo disposição legal em contrário.

**Parágrafo único.** Considera-se prorrogado o prazo até o primeiro dia útil subsequente, se o início ou o término coincidir com final de semana, feriado ou dia em que o Tribunal não esteja em funcionamento ou que tenha encerrado o expediente antes da hora normal.

11 **Art. 157.** O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas disporá de prazo em dobro para interposição de recurso.

12 **Art. 62.** A comunicação dos atos e decisões presume-se perfeita com a publicação no Diário Oficial do Estado ou outro meio de divulgação oficial do Tribunal de Contas, salvo as exceções previstas em lei.

**Parágrafo único.** A comunicação dos atos e decisões ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em qualquer caso, será feita pessoalmente mediante a entrega dos autos com vista, sob pena de nulidade.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
 Procuradoria Especial de Contas

**11/05/2018**, sexta-feira, com previsão de encerramento no dia **09/07/2018**, segunda-feira.

Perfaz-se, portanto, tempestivo o presente recurso.

Em idêntica senda, revela-se, estreme de dúvidas, a legitimidade do *Parquet* de Contas, bem assim seu interesse na interposição deste Pedido de Reexame.

## 2 DOS FATOS

Os autos processuais, objeto deste Recurso, versam sobre **Consulta** formulada pelo então **Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo**, **senhor Theodorico de Assis Ferraço**, por meio da qual requereu respostas em face das seguintes indagações:

**a)** *Se o limite estabelecido no inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal para fixação dos subsídios dos desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado, limitado em noventa inteiro e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, constitui limite para a fixação dos subsídios dos membros do Tribunal de Contas, do Ministério Público, dos Procuradores e Defensores Públicos?*

**b)** *Se o subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal constitui limite para o pagamento de parcelas relativas ao exercício de cargos comissionados, de função gratificada e outras correlatas, que superem o limite do item anterior para os integrantes das carreiras nele mencionadas?*

**c)** *Se o teto aplicável a essas carreiras, na forma da resposta dos itens anteriores, deve ser aplicado nos casos de acumulação lícita de proventos de aposentadoria com a remuneração devida pelo exercício de cargos acumuláveis, de cargos eletivos ou de cargos de comissão, ressalvados no § 10, do art. 37, da Constituição Federal?*

**d)** *Para a aplicação do teto remuneratório nos casos mencionados no item anterior devem ser considerados os valores de cada vínculo individualmente, aplicando-se neste*



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
 Procuradoria Especial de Contas

*caso um teto sobre cada um deles, ou cumulativamente, aplicando-se neste caso o maior teto sobre a soma dos valores de ambos os vínculos?*

*e) No mesmo sentido do item anterior, para aplicação do teto remuneratório, quais as parcelas que não podem exceder o seu valor, embora não se somem entre si e nem com a remuneração do mês em que der o pagamento, a exemplo daquelas correspondentes ao decimo terceiro salário, do terço constitucional de férias e da gratificação por encargo de professor?*

*f) Em todas as hipóteses acima referidas, quais são os casos que podem ultrapassar o teto remuneratório dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, notadamente, as parcelas de caráter indenizatório previstas na legislação estadual, tendo em vista o disposto no § 11, do art. 37, da Constituição Federal?*

Finalizada a fase instrutória, com a manifestação de todos os agentes competentes para emitir opinamento no feito, iniciou-se a apreciação da matéria pelos Conselheiros dessa Corte de Contas, os quais, com ampla divergência quanto aos questionamentos de maior destaque (itens “C” e “D”), decidiram ao final da Sessão Plenária, por meio do **Parecer/Consulta TC 08/2018** (fls. 129/195; Processo TC 6755/2015), da seguinte forma:

#### **1. PARECER CONSULTA TC-08/2018**

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, DELIBERAM os conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão do Plenário, à unanimidade, responder os itens A, B, E e F nos termos do voto do relator, conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, que encampou o voto-vista do conselheiro Domingos Augusto Taufner relativamente ao item B e às ressalvas do item E, e por maioria, responder os itens C e D nos termos do voto do relator, que acresceu ao seu voto os fundamentos trazidos pelo conselheiro em substituição Marco Antonio da Silva relativamente ao item C, conforme a seguir:

**a)** Quanto ao **primeiro questionamento**, adotando-se os termos do Acórdão TC n. 293/2012, o subteto de 90,25% do subsídio do ministro do STF deve ser considerado para a fixação dos subsídios dos membros do Ministério Público (promotores de justiça e procuradores de justiça), dos Procuradores do Estado e dos Defensores Públicos. Quanto aos membros do Poder Judiciário e do Tribunal de Contas (por força do art. 74, § 3º, da Constituição Estadual), o referido subteto deve ser aplicado para a fixação do respectivo subsídio, ficando a remuneração total sujeita ao teto geral (subsídio de Ministro do STF);



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
 Procuradoria Especial de Contas

b) Quanto ao **segundo questionamento**, os adicionais remuneratórios devido pelo exercício de uma nova função não poderão exceder o subsídio de Ministro de STF, isso para magistrados, membros dos Tribunais de Contas, do Ministério Público, Defensores Públicos e Procuradores Estaduais;

c) Nas hipóteses de acumulação lícita de proventos de aposentadoria com a remuneração devida pelo exercício de cargos acumuláveis, de cargos eletivos ou de cargos em comissão, ressalvados no § 10, do art. 37, da Constituição Federal, deve-se utilizar a limitação do teto para cada um dos vínculos separadamente, afastada a observância do teto remuneratório quanto ao somatório dos ganhos do agente público, em razão de não haver 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 artigo 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 artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal, devendo incidir o referido limite constitucional sobre cada um dos vínculos, na forma da jurisprudência do Egrégio Tribunal de Contas da União – TCU e do Supremo Tribunal Federal – STF;

d) Em relação ao quarto questionamento, conforme consta da Orientação Técnica OTC 40/215, o questionamento foi respondido no item anterior, devendo ser considerado cada vínculo individualmente, com seu teto específico, desprezando-se o fato de a soma deles superar o limite previsto no art. 37, XI, da CF;

e) Quanto ao quinto questionamento, há parcelas cuja natureza especial podem gerar remuneração superior ao teto, como o décimo terceiro salário, o terço constitucional de férias, o adiantamento de férias, o trabalho extraordinário de servidores, o abono de permanência em serviço (art. 40, § 19, CF) e a remuneração pelo exercício do magistério. Entretanto, cada uma delas individualmente não poderá suplantar o seu respectivo teto remuneratório;

f) Quanto ao sexto questionamento, deve-se admitir a percepção acima do teto remuneratório dos direitos sociais do art. 39, § 3º, da CF, além das hipóteses de acumulação lícita de remuneração, subsídio, proventos ou pensões, em que serão considerados os tetos respectivos isoladamente. Além desses, conforme a OTC 40/2015, a doutrina reconhece por interpretação sistemática, a possibilidade de recebimento do abono de permanência.

Cientifique-se o consultante. Arquivar após o trânsito em julgado.

**2. Quanto aos itens C e D, restaram vencidos o conselheiro em substituição João Luiz Cotta Lovatti e os conselheiros Domingos Augusto Taufner e Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, que votaram pela aplicação do teto remuneratório geral ao somatório dos ganhos do agente público que perceba, simultaneamente, proventos de aposentadoria com remuneração de cargos eletivos ou cargos em comissão.**

3. Data da Sessão: 27/03/2017 - 8ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Sérgio Aboudib Ferreira Pinto (presidente), Sebastião Carlos Ranna de Macedo (relator), Domingos Augusto Taufner, Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun e Sérgio Manoel Nader Borges.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
 Procuradoria Especial de Contas

4.2. Conselheiros em substituição: João Luiz Cotta Lovatti e Marco Antonio da Silva. (Grifo nosso)

Por fim, os autos foram remetidos ao Ministério Público de Contas que, imediatamente, comunicou à Corte de Contas (**Despacho 23760/2018**, de 17 de maio de 2018) e à Procuradoria da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo – Consulente (**Ofício 98/2018/MPC**, de 17 de maio de 2018) que seria interposto **Pedido de Reexame, com pedido de efeito suspensivo**, em autos apartados.

Passa-se à fundamentação.

### 3 DOS FUNDAMENTOS

*Data venia* o entendimento esposado pelo Plenário – **Parecer/Consulta TC 08/2018** – cumpre ao Ministério Público de Contas robustecer os elementos de convicção expostos no **Parecer PPJC 2445/2017-8** (fls. 52/73; Processo TC 6755/2015) com o fito de subsidiar nova manifestação desta Corte quanto aos itens “C”, “D” e “F” da Consulta formulada.

#### 3.1 DOS ITENS “C”, “D” e “F” DA CONSULTA

**Base legal:** art. 37, XI<sup>13</sup>, XV<sup>14</sup>, XVI<sup>15</sup> e §10<sup>16</sup> e art. 40, §11<sup>17</sup>, da Constituição Federal e art. 17<sup>18</sup> do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

<sup>13</sup> **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: ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#)) [...]

**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](#)) (grifou-se)



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
 Procuradoria Especial de Contas

Primeiramente, cabe registrar que a Consulta em tela oferece a essa Corte de Contas a oportunidade singular de aclarar dúvidas suscitadas acerca da interpretação da temática desafiadora do teto remuneratório, assentado na Constituição Federal, de inegável relevância econômica, política, social e jurídica.

Como se depreende do extenso debate até o momento transcorrido – cercado de technicalidades – o Tribunal Contas do Estado do Espírito Santo se limitou a dedicar-se, em suma, às posições postas em controvérsia junto ao Supremo Tribunal Federal, desconsiderando, igualmente, outros aspectos de singular importância.

Assim, cumpre-nos atentar que vislumbrar a Constituição apenas com base em posições oferecidas pelo Poder Judiciário, especialmente em recentes julgados da Suprema Corte (**RE 602.043/MT**<sup>19</sup> e **RE 612.975/MT**<sup>20</sup>), nos obsta o avanço em busca de uma interpretação constitucional democraticamente refletida.

- 
- <sup>14</sup> **XV** - o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, **ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV** deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#)) (grifou-se)
- <sup>15</sup> **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](#)) (grifou-se)  
 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](#))
- <sup>16</sup> § 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](#))
- <sup>17</sup> **Art. 40.** Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003](#))  
 [...]  
 § 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](#))
- <sup>18</sup> **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. ([Vide Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003](#))  
 § 1º É assegurado o exercício cumulativo de dois cargos ou empregos privativos de médico que estejam sendo exercidos por médico militar na administração pública direta ou indireta.  
 § 2º É assegurado o exercício cumulativo de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde que estejam sendo exercidos na administração pública direta ou indireta.
- <sup>19</sup> **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. Disponível em: <http://stf.ius.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28602043%2EENUME%2E+OU+602043%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/gq4re6g> Acesso em: 06 de jun. 2018.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
 Procuradoria Especial de Contas

De acordo com a preleção do Professor Daniel Sarmiento essa postura interpretativa ocorre por várias razões. *“Em primeiro lugar porque, sob o **ângulo descritivo**, ela menospreza a importante participação de outros agentes estatais, dos movimentos sociais e da sociedade civil em geral na definição do sentido da Constituição, em processos mais ou menos informais que se desenrolam em esferas como o Parlamento e a opinião pública. Não se aprecia, ademais, a influência que tais atores exercem sobre a formação e modificação do ethos cultural que constitui o pano de fundo da jurisdição constitucional, do qual esta jamais consegue se desprender completamente, apesar da sua alegada natureza contramajoritária. Por outro lado, a concepção judicialista da Constituição também peca sob o **ângulo prescritivo**, por legitimar, ainda que por vias transversas, um verdadeiro governo de juízes, em detrimento da soberania popular. Uma ênfase exagerada na interpretação judicial da Constituição, com as suas tecnicidades e jargões, tende a alienar o cidadão comum, tornando-o um mero espectador passivo dos debates sobre questões que afetam os destinos da sua comunidade política. E são pouco auspiciosas as chances de sucesso da empreitada constitucional, quando a cidadã e o cidadão comuns não tomam a Constituição como algo que é seu, e que vale a pena defender”* <sup>21</sup>.

Diante disso, imprescindível resgatar a influência natural do legislativo, principalmente na condição de poder constituinte derivado; e do povo, titular do poder constituinte originário (art. 1º, parágrafo único, da CF/88<sup>22</sup>) e portador de um senso comum inserido nas ideias consideradas corretas pela maior parte da sociedade, segundo seu padrão ético-moral.

<sup>20</sup> **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. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28612975%2EENUME%2E+OU+612975%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/j6ln6za> Acesso em: 06 jun. 2018.

<sup>21</sup> SARMENTO, Daniel. 2011, Prefácio da obra *Mutação Constitucional – A Constituição viva de 1988*, editora Lumen Juris, 2011, produzida por Nadja Machado Botelho, então Procuradora da República no Estado do Espírito Santo.

<sup>22</sup> **Art. 1º** A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

[...]

**Parágrafo único.** Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.





ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
 Procuradoria Especial de Contas

que, de certa forma, se baseia na análise da Suprema Corte em face dos referidos **Recursos Extraordinários 602.043/MT<sup>30</sup>** e **RE 612.975/MT<sup>31</sup>**, de mesma matéria de fundo.

Registra-se, em tempo, que, nesses dois Recursos Extraordinários analisados pelo Supremo Tribunal Federal, apreciou-se o modo de incidência do teto constitucional sobre os excepcionais casos constitucionalmente autorizados de acumulação remunerada de cargos públicos por agentes em atividade laboral (**RE 602.043/MT** – acúmulo de duas remunerações; **RE 612.975/MT** – acúmulo de proventos de aposentadoria com remuneração de cargo acumulável, quando ambos são referentes a cargos acumuláveis na ativa), conforme prescrito pelo art. 37, XVI, da CF/88<sup>32</sup> (e apenas em tal situação), *in verbis*:

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)

---

envolvidos entes federados, fontes ou poderes distintos, ainda que a soma resulte em montante superior ao teto especificado no artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal, devendo incidir o referido limite constitucional sobre cada um dos vínculos, na forma da jurisprudência do Egrégio Tribunal de Contas da União – TCU e do Supremo Tribunal Federal – STF; (grifo nosso) (Processo TC 6755/2015).

<sup>30</sup> Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28602043%2EENUME%2E+OU+602043%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/gq4re6g> Acesso em: 06 de jun. 2018.

<sup>31</sup> **Trecho do Voto do Ministro Ricardo Lewandowski:** “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.” (grifo nosso) Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28612975%2EENUME%2E+OU+612975%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/j6ln6za> Acesso em: 06 jun. 2018.

<sup>32</sup> **Decisão:** O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro Edson Fachin, apreciando o tema 377 da repercussão geral, negou provimento ao recurso e fixou a seguinte tese de repercussão geral: “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”. Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 27.4.2017.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
 Procuradoria Especial de Contas

**De modo distinto, ao menos parcialmente**, o que está posto em questão pelo consulente extrapola a amplitude temática da decisão emanada da Suprema Corte – teto constitucional sobre o acúmulo de provento de aposentadoria com remuneração/subsídio **derivados de cargos acumuláveis na ativa** (tal como objeto do **RE 612.975/MT**) – pois **envolvendo, ainda**, as circunstâncias decorrentes de acúmulo de proventos de aposentadoria com remuneração/subsídio de mandato eletivo e de cargo em comissão, situações, portanto, de não acumulação em atividade.

Contudo, ainda sobre esses precedentes, o ministro Edson Fachin, no bojo do **RE 612.975/MT**, acolhendo o entendimento firmado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal quando do julgamento do **RE 609.381/GO**<sup>33</sup>, **apresentou voto divergente** – mantendo, de certa forma, aceso o debate –, por meio do qual ressaltou que a garantia da irredutibilidade somente se aplicaria caso o padrão remuneratório nominal tiver sido obtido de acordo com o direito, bem como compreendido dentro do limite máximo fixado pela Constituição, e considerou como a melhor interpretação do bloco de dispositivos sobre o tema (art. 37, XI<sup>34</sup>, XV<sup>35</sup>, XVI<sup>36</sup> e § 10<sup>37</sup> e art. 40, §

<sup>33</sup> Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. TETO DE RETRIBUIÇÃO. EMENDA CONSTITUCIONAL 41/03. EFICÁCIA IMEDIATA DOS LIMITES MÁXIMOS NELA FIXADOS. EXCESSOS. PERCEPÇÃO NÃO RESPALDADA PELA GARANTIA DA IRREDUTIBILIDADE. 1. O teto de retribuição estabelecido pela Emenda Constitucional 41/03 possui eficácia imediata, submetendo às referências de valor máximo nele discriminadas todas as verbas de natureza remuneratória percebidas pelos servidores públicos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, ainda que adquiridas de acordo com regime legal anterior. 2. A observância da norma de teto de retribuição representa verdadeira condição de legitimidade para o pagamento das remunerações no serviço público. Os valores que ultrapassam os limites pré-estabelecidos para cada nível federativo na Constituição Federal constituem excesso cujo pagamento não pode ser reclamado com amparo na garantia da irredutibilidade de vencimentos. 3. A incidência da garantia constitucional da irredutibilidade exige a presença cumulativa de pelo menos dois requisitos: (a) que o padrão remuneratório nominal tenha sido obtido conforme o direito, e não de maneira ilícita, ainda que por equívoco da Administração Pública; e (b) que o padrão remuneratório nominal esteja compreendido dentro do limite máximo pré-definido pela Constituição Federal. O pagamento de remunerações superiores aos tetos de retribuição de cada um dos níveis federativos traduz exemplo de violação qualificada do texto constitucional. 4. Recurso extraordinário provido. Disponível em: [http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=\(609381.NUME.%20E%20RE.SCLA.\)&base=baseAcordao](http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=(609381.NUME.%20E%20RE.SCLA.)&base=baseAcordao) Acesso em: 06 jun. 2018.

<sup>34</sup> 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: ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#)) [...]

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



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
 Procuradoria Especial de Contas

11<sup>38</sup>, da Constituição Federal e art. 17<sup>39</sup> do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), a de que o teto remuneratório é “*aplicável ao conjunto das remunerações percebidas de forma cumulativa*”. Confira:

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 612.975 MATO GROSSO**

VOTO - VOGAL

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN:** Saúdo o bem lançado relatório proferido pelo e. Ministro Marco Aurélio.

No mérito, **tenho que a solução é idêntica a que foi dada no âmbito do RE 602.043**. Isso porque, tendo o Tribunal já fixado a interpretação sobre o alcance da redação do art. 37, XI, da CRFB e decidido sobre sua incidência imediata sobre as remunerações com ele incompatíveis, **basta reconhecer que, mesmo nos casos de cumulação constitucionalmente admitida, por expressa previsão do art. 37, XVI, do Texto Constitucional, deve-se aplicar o teto sobre a somatória das remunerações**.

No que tange à matéria de fundo, o Plenário deste Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 609.381, Rel. Ministro Teori Zavascki definiu qual deve ser o alcance e a interpretação a ser dada ao disposto no art. 37, XI, da Constituição Federal. O Texto Constitucional dispõe que:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios

---

membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003\)](#)

- <sup>35</sup> XV - o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, **ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV** deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#) (grifou-se)
- <sup>36</sup> 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; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 34, de 2001\)](#)
- <sup>37</sup> § 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. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)
- <sup>38</sup> **Art. 40.** Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003\)](#)  
 [...]
- § 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**. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98\)](#)
- <sup>39</sup> **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. [\(Vide Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003\)](#)
- § 1º É assegurado o exercício cumulativo de dois cargos ou empregos privativos de médico que estejam sendo exercidos por médico militar na administração pública direta ou indireta.
- § 2º É assegurado o exercício cumulativo de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde que estejam sendo exercidos na administração pública direta ou indireta.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
 Procuradoria Especial de Contas

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;”

Ao interpretar o referido dispositivo, a Corte assentou que:

“Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. TETO DE RETRIBUIÇÃO. EMENDA CONSTITUCIONAL 41/03. EFICÁCIA IMEDIATA DOS LIMITES MÁXIMOS NELA FIXADOS. EXCESSOS. PERCEPÇÃO NÃO RESPALDADA PELA GARANTIA DA IRREDUTIBILIDADE. 1. O teto de retribuição estabelecido pela Emenda Constitucional 41/03 possui eficácia imediata, submetendo às referências de valor máximo nele discriminadas todas as verbas de natureza remuneratória percebidas pelos servidores públicos da União,

Estados, Distrito Federal e Municípios, ainda que adquiridas de acordo com regime legal anterior. 2. **A observância da norma de teto de retribuição representa verdadeira condição de legitimidade para o pagamento das remunerações no serviço público.** Os valores que ultrapassam os limites preestabelecidos para cada nível federativo na Constituição Federal constituem excesso cujo pagamento não pode ser reclamado com amparo na garantia da irredutibilidade de vencimentos. 3. **A incidência da garantia constitucional da irredutibilidade exige a presença cumulativa de pelo menos dois requisitos:** (a) que o padrão remuneratório nominal tenha sido obtido conforme o direito, e não de maneira ilícita, ainda que por equívoco da Administração Pública; e (b) que o padrão remuneratório nominal esteja compreendido dentro do limite máximo pré-definido pela Constituição Federal. **O pagamento de remunerações superiores aos tetos de retribuição de cada um dos níveis federativos traduz exemplo de violação qualificada do texto constitucional.** 4. Recurso extraordinário provido.”

(RE 609.381, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 02/10/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-242 DIVULG 10-12-2014 PUBLIC 11-12-2014)

Como se observa da leitura da ementa do acórdão, as principais teses suscitadas pela recorrente foram definidas nesse *decisum*. A garantia de irredutibilidade, por exemplo, só se aplica se o padrão remuneratório nominal tenha sido obtido de acordo com o direito e se ele estiver



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
 Procuradoria Especial de Contas

compreendido dentro do limite máximo fixado pela CRFB. Ademais, nos termos do art. 17 do ADCT, os valores que ultrapassam o teto remuneratório devem ser ajustados, sem que o servidor possa alegar direito adquirido. Finalmente, a alteração promovida pela Emenda Constitucional 41/03 tem aplicação imediata.

O caso dos autos, entretanto, comporta especificidade em relação a esse precedente. Isso porque o requerido é servidor que acumula dois cargos de médico. Sendo autorizada a acumulação, nos termos do art. 37, XVI, da Constituição Federal, como, de forma soberana, reconheceu o acórdão recorrido, cumpre indagar se os servidores que se subsomem a esse dispositivo legal devem também obedecer ao limite exposto no art. 37, XI, da CRFB.

A resposta é desenganadamente afirmativa.

No voto que proferi no **RE 606.358**, Rel. Ministra Rosa Weber, Pleno, DJe 07.04.2016, pude rememorar, seguindo o caminho indicado pelo Ministro Teori Zavascki, o histórico da interpretação constitucional fixada pelo Supremo Tribunal Federal relativamente ao teto remuneratório. Naquela oportunidade, afirmei que:

“A redação original do inciso XI do artigo 37 da Constituição já previa a necessidade de adequação ao teto remuneratório de qualquer parcela de vencimentos ou proventos e não fazia nenhuma ressalva quanto às vantagens pessoais ou quaisquer outros adicionais.

À época, como bem ressaltou o Min. Teori, a controvérsia instaurada perante esta Corte dizia respeito à compatibilidade entre esse dispositivo e a redação original do art. 39, §1º, o qual colocava a salvo da isonomia de vencimentos, justamente, as vantagens de natureza individual e as decorrentes da natureza ou local de trabalho; e por esse motivo, as vantagens pessoais foram excluídas do teto remuneratório, conforme precedente na ADI 14 e demais julgados que se seguiram a ele.

Com a Reforma Administrativa introduzida pela Emenda Constitucional nº 19/98, tentou-se uma primeira correção interpretativa do disposto na redação original do texto constitucional, extirpando a previsão da isonomia de vencimentos e, ademais, modificando a redação do artigo 7, XI, tornando explícita a inclusão das vantagens pessoais no teto remuneratório. Nada obstante, como a lei de iniciativa conjunta dos Chefes do Poder Executivo e do Judiciário, e dos Presidentes da Câmara e do Senado, para definição da remuneração dos Ministros do Supremo Tribunal Federal jamais adveio, esta Corte manteve o entendimento anteriormente exposto, no sentido de considerar excluídas do limite as verbas de natureza pessoal.

Nova Emenda Constitucional, de nº 41/2003, intentou colocar fim à controvérsia, incluindo expressamente no teto remuneratório as vantagens pessoais e, no art. 8º, dispondo que o teto a ser considerado seria a maior remuneração percebida por Ministro do Supremo Tribunal Federal, até que fosse fixado por lei o valor do subsídio do cargo.

Essa análise leva à inarredável conclusão de que a EC nº 41/2003 não instituiu o teto remuneratório do serviço público, ele existe desde a promulgação da Constituição Federal, por expressa manifestação do Constituinte originário.

Retornando ao caso em debate, questiona-se se, com a nova conformação do artigo 37, inciso XI da Constituição Federal, alterado



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
 Procuradoria Especial de Contas

pela Emenda Constitucional nº 41/2003, é possível que as vantagens pessoais adquiridas pelos servidores sejam excluídas do teto remuneratório fixado no dispositivo em comento, pelo princípio da irredutibilidade dos vencimentos.”

Essa manifestação traz um histórico sobre a interpretação que esta Corte, no âmbito do precedente firmado no **RE 609.381**, atribuiu ao instituto do teto constitucional. Embora essa rememoração permita avaliar o valor que o constituinte originário atribuiu ao tema, é preciso reconhecer que o caso dos autos apresenta particularidades.

De fato, como esta Corte reconheceu nos precedentes citados há pouco, a Constituição de 1988 trouxe inovações relativamente à aplicação do teto constitucional às hipóteses de cumulação legal de cargos.

Na Constituição de 1967, a previsão da possibilidade de acumulação constava do art. 97 da referida Carta, *in verbis*:

“Art 97 - É vedada a acumulação remunerada, exceto:

I - a de Juiz e um cargo de Professor;

II - a de dois cargos de Professor;

III - a de um cargo de Professor com outro técnico ou científico;

IV - a de dois cargos privativos de Médico.

§ 1º - Em qualquer dos casos, a acumulação somente é permitida quando haja correlação de matérias e compatibilidade de horários.

§ 2º - A proibição de acumular se estende a cargos, funções ou empregos em autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista.

§ 3º - A proibição de acumular proventos não se aplica aos aposentados, quanto ao exercício de mandato eletivo, cargo em comissão ou ao contrato para prestação de serviços técnicos ou especializados.”

Registre-se que, quando da alteração promovida pela Emenda de 1969, o Texto Constitucional, agora em seu art. 99, manteve-se praticamente idêntico: houve apenas o acréscimo de um parágrafo para permitir que “lei complementar, de iniciativa exclusiva do Presidente da República, poderá estabelecer, no interesse do serviço público, outras exceções à proibição de acumular, restritas a atividades de natureza técnica ou científica ou de magistério, exigidas, em qualquer caso, correlação de matérias e compatibilidade de horários.”

Ao interpretar esse dispositivo, a Corte dedicou-se a reconhecer como possíveis a acumulação de proventos e vencimentos quando os cargos, funções ou empregos fossem acumuláveis na atividade, veja-se, v.g., o RE 81.729, Rel. Ministro Xavier de Albuquerque, Segunda Turma, DJ 19.09.1975. Com base nesse regime constitucional, o Supremo reconheceu que aqueles que tinha se aposentado observando as regras da Constituição de 1969 tinham direito à percepção cumulada de proventos, veja-se, por exemplo, o MS 24.952, Rel. Ministro Carlos Britto, Pleno, DJ 03.02.2006.

A redação original da Constituição de 1988 manteve disposições semelhantes a redação dada pelo regime anterior. O artigo 37, XVI, dispunha, em sua redação original, que:

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

(...)



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
 Procuradoria Especial de Contas

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários:

- a) a de dois cargos de professor;
- b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;
- c) a de dois cargos privativos de médico;

XVII - a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público;"

Além disso, havia também as previsões constantes do art. 95, parágrafo único, I, e art. 128, § 5º, II, "d", que previam, respectivamente, o seguinte:

"Art. 95. Os juízes gozam das seguintes garantias:

(...)

*Parágrafo único.* Aos juízes é vedado:

I - exercer, ainda que em disponibilidade, outro cargo ou função, salvo uma de magistério;"

(...)

"Art. 128. O Ministério Público abrange:

(...)

§ 5º Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros:

(...)

II - as seguintes vedações:

(...)

d) exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função pública, salvo uma de magistério;"

Observe-se que não havia, nos textos desses dispositivos, qualquer remissão à previsão legal do teto remuneratório, constante do art. 37, XI, da Constituição Federal, cujo versão original era a seguinte:

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

(...)

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;"

Não surpreende, portanto, que, quando do exame das questões que surgiram após o advento do novo texto constitucional, a Corte mantivesse, inicialmente, a mesma compreensão delineada anteriormente, ressalvada a acumulação de proventos e vencimentos ante proibição constante do art. 37, XVI. Confira-se:



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
 Procuradoria Especial de Contas

“EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PROVENTOS E VENCIMENTOS: ACUMULAÇÃO. C.F., art. 37, XVI, XVII. I. - A acumulação de proventos e vencimentos somente e permitida quando se tratar de cargos, funções ou empregos acumuláveis na atividade, na forma permitida pela Constituição. C.F., art. 37, XVI, XVII; art. 95, parágrafo único, I. Na vigência da Constituição de 1946, art. 185, que continha norma igual a que está inscrita no art. 37, XVI, CF/88, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal era no sentido da impossibilidade da acumulação de proventos com vencimentos, salvo se os cargos de que decorrem essas remunerações fossem acumuláveis. II. - Precedentes do STF: RE-81729-SP, ERE-68480, MS-19902, RE-77237-SP, RE-76241-RJ. III. - R.E. conhecido e provido.”

(RE 163204, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 09/11/1994, DJ 31-03-1995 PP-07779 EMENT VOL-01781-03 PP-00460 RTJ VOL-00166-01 PP-00267)

Registre-se que, quando da votação deste importante precedente, o e. Ministro Marco Aurelio divergiu da maioria, por entender que a Constituição de 1988 não previu, expressamente, a proibição de acumulação entre proventos e vencimentos.

O regime constitucional sofreu, porém, duas alterações fundamentais. A primeira diz respeito à Emenda Constitucional n. 19 que alterou os incisos XI e XVI do art. 37 da Constituição:

“Art. 37 (...)

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;

(...)

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

Como se observa da leitura do novo texto, a emenda relacionou diretamente o dispositivo relativo ao teto constitucional (art. 37, XI, CRFB), como o regime das acumulações (art. 37, XVI, da CRFB). A expressa remissão, assim como a previsão de incidência do teto sobre a remuneração e os subsídios “percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza” são as diretrizes de interpretação que a Constituição oferece para a hipótese dos autos.

Registre-se, ademais, que mesmo a Emenda Constitucional 41, de 19 de dezembro de 2003, não alterou o texto normativo a ser interpretado. Com efeito, prevê a nova redação do art. 37, XI, da CRFB:

“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



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
 Procuradoria Especial de Contas

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;”

Como bem destacou o e. Ministro Teori Zavascki, no julgamento do **RE 609.381**:

“o teto de retribuição (a) continuou a incluir as vantagens pessoais ou de qualquer natureza (assim como tinha pretendido fazer a Emenda Constitucional 19/98); (b) voltou a depender de iniciativas políticas isoladas para a sua fixação; e (c) produziu eficácia imediata, porquanto o art. 8º da EC 41/03 determinou que, enquanto não fixado o valor do subsídio, “será considerado, para os fins do limite fixado naquele inciso, o valor da maior remuneração atribuída por lei na data da publicação desta Emenda a Ministro do Supremo Tribunal Federal, a título de vencimento, representação mensal e de parcela recebida em razão de tempo de serviço”. De modo semelhante ao que dispunha a EC 19/98, o art. 9º da EC 41/03 determinou fosse aplicado o disposto no art. 17 do ADCT “aos vencimentos, remunerações e subsídios 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.”

O Ministro Teori Zavascki rememorou ainda o voto proferido pelo e. Ministro Cezar Peluso no MS 24.875, Rel. Ministro Sepúlveda Pertence, DJ 06.10.2006, no qual Sua Excelência assentou:

“O texto original da Constituição estabeleceu três coisas: primeiro, fixou um limite de remuneração para a magistratura; segundo, incluiu, na apuração desse limite, qualquer parcela correspondente da estrutura da remuneração, ou seja, prescreveu textualmente que esse limite consideraria qualquer parcela, a qualquer título, do que fosse percebido por Ministros do Supremo Tribunal Federal. Relembro, observados como limite máximo dos respectivos poderes, os valores percebidos como remuneração em espécie, a qualquer título, por Ministro do Supremo Tribunal Federal. Terceiro, não admitiu, para efeito de observância deste teto, a subsistência de direitos adquiridos na ordem jurídico-constitucional anterior.

Estes três pontos, a meu ver, não foram alterados nem pela Emenda nº 19, nem pela Emenda nº 41. Tiro algumas consequências: quando a Constituição, no texto primitivo, inciso XI do artigo 37, se referia a valor recebido a qualquer título, isso significava que abrangia não apenas as parcelas preexistentes, mas também toda parcela que fosse criada após o advento da Constituição, sob pena de outra interpretação permitir uma fraude, uma burla ao próprio texto constitucional. O que a Constituição estava querendo tratar, a meu ver, e com o devido respeito, era que



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
 Procuradoria Especial de Contas

parcelas ou valores, a qualquer título decorrentes da legislação anterior ou de legislação infraconstitucional subsequente, estavam incluídos na apuração do valor do limite constitucionalmente fixado. Tanto estava que, em relação às vantagens preexistentes, não deixou nenhuma dúvida, e o artigo 17, embora exaurido temporalmente, significava que as remunerações excedentes do teto deveriam ser decotadas imediatamente para se ajustar ao texto constitucional. Evidentemente se tratava de norma transitória, porque se referia às vantagens preexistentes. E excluiu, por isso mesmo, a invocação de direito adquirido.

Quanto às vantagens novas, à evidência não era o caso de estabelecer nenhum dispositivo de caráter transitório, até porque a própria norma do inciso XI já previa que qualquer vantagem criada por norma infraconstitucional deveria, nos termos dessa limitação, compor o teto da remuneração.

A mim me parece, com o devido respeito, que a Emenda 19/98 em nada alterou esses três pontos. Ela, pura e simplesmente, modificou o critério de apuração desse teto e repetiu a fórmula, que já estava na redação original, prevendo: “incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza”

E tampouco a Emenda 41/03 introduziu qualquer alteração, porque tornou a incluir vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza.

Ora, o perfil da disciplina constitucional, a despeito da mudança dos critérios de apuração desse limite, a partir dos quais os subsídios absorveriam todas essas parcelas que já estavam incluídas na definição e na estrutura desse limite, não alterou, em nenhum momento, a situação da magistratura. Desde o início, as limitações da magistratura eram as mesmas.

Pouco importa que, na prática, elas não tenham sido alteradas. A verdade é que o texto constitucional não sofreu alteração substancial em relação à redação primitiva e às duas emendas que tornaram a regular o assunto.

Ora, diante disso, não vejo como possa ser oposto direito adquirido, nem em termos de vantagens preexistentes, por força da regra expressa do art. 17 do ADCT, porque nenhum dos textos constitucionais permitiu que qualquer vantagem, ainda que criada superveniente pela legislação subalterna, poderia escapar a este teto.

Daí, quando o eminente Relator se escusou de entrar nas águas procelosas da questão do alcance da garantia do direito adquirido perante emendas constitucionais, eu diria que – nem chego perto dessas águas, passo longe – a vantagem tratada aqui foi ripristinada por uma Lei de 1990, donde esta vantagem não ficou fora da composição do teto: estava abrangida pela norma constitucional!

De modo que não há, a meu ver, necessidade de se recorrer à discussão de direitos adquiridos, de fonte infra ou de fonte constitucional, porque essa vantagem, de caráter pessoal, superveniente, encontrou no próprio texto constitucional então vigente, que era o primitivo, a limitação de que ela também não escaparia à apuração do teto.”

Acolhendo a argumentação trazida pelo Ministro Cezar Peluso, o Ministro Teori Zavascki afirmou, então, que:



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
 Procuradoria Especial de Contas

“De fato, na linha daquilo que já havia sido observado pelo Min. Cezar Peluso no voto proferido no MS 24.875, o preceito constitucional do teto de retribuição possui comando normativo claro e eficiente, que veda o pagamento de excessos, ainda que adquiridos após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Assim, mesmo que a norma do art. 9º da EC 41/03 venha a ser invalidada, a mensagem enunciada pela Constituição será a mesma. Vale dizer: os excessos que transbordam o valor do teto são inconstitucionais, e não escapam ao comando redutor estabelecido pelo art. 37, XI, da CF.

Em suma, ao conceder a segurança para permitir que os recorridos continuassem a perceber verbas de natureza remuneratória além dos limites do teto aplicável aos Estados-membros após a EC 41/03, endossando um regime de retribuição que destoa da norma constitucional do teto de retribuição, o acórdão recorrido infringiu o inciso XI do art. 37 da CF, razão pela qual deve ser reformado.”

Por essa razão, como já assentado no início desta manifestação, no que se refere aos dois temas da repercussão geral, a saber, o alcance da EC n. 41/2003 e, no tempo, do artigo 17 do ADCT, já houve, a rigor, entendimento pacificado por esta Corte. Resta, ainda, a examinar se o dispositivo constante do art. 37, XI, da CRFB, aplica-se também às hipóteses de cumulação.

Neste ponto, a parte final do art. 37, XVI, da CRFB parece não deixar dúvidas de que, mesmo nos casos de percepção cumulativa, deve-se observar “em qualquer caso o disposto no inciso XI”. Noutras palavras, **a interpretação dada por esta Corte ao regime do teto remuneratório é também aplicável ao conjunto das remunerações percebidas de forma cumulativa.**

Tal posicionamento é também acompanhado pela doutrina. José dos Santos Carvalho Filho aduz, por exemplo, que (CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 30ª ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 701):

“A EC n. 19/1998, alterando o inciso XVI do art. 37 da CF, estabeleceu uma outra condição nos casos de permissividade: a observância de que os ganhos acumulados não excedam o teto remuneratório previsto no art. 37, XI, da Lei Maior. A alteração, convém ressaltar, não impede a situação jurídica em si da acumulação dos cargos ou empregos; o que a referida Emenda vedou foi a percepção de ganhos cujo montante ultrapasse o teto previsto no art. 37, XI, da CF. Desse modo, parece-nos que, à luz do novo texto constitucional, será possível a acumulação se em um dos cargos ou empregos, ou até em ambos, o servidor tiver redução remuneratória de forma a ser observado o teto estipencial fixado na lei”.

No mesmo sentido, Valerio Mazzuoli e Waldir Alves, afirmam que (MAZZUOLI, Valerio; ALVES, Waldir. *Acumulação de cargos públicos*. São Paulo: Editora RT, 2013, p. 55):

“Em suma, o que dispõe a regra constitucional é que a remuneração provinda da acumulação de dois cargos públicos não pode ultrapassar o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Ou seja, a permissão constitucional de acumulação de cargos não autoriza o recebimento de remunerações acumuladas superiores ao teto constitucional.”



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
 Procuradoria Especial de Contas

Haveria, ainda, outra razão a corroborar a interpretação literal. Posteriormente à Emenda Constitucional 19/98, que, na linha dos precedentes indicados, instituiu a aplicação do regime do teto remuneratório, o constituinte reformador, por meio da Emenda Constitucional 20/98, também estendeu aos proventos recebidos pelos servidores inativos o teto remuneratório. Tal dispositivo decorreu da inserção do antigo § 8º do art. 40 (“Observado o disposto no art. 37, XI, os proventos de aposentadoria e as pensões serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e aos pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, na forma da lei”) do Texto Constitucional. A mesma emenda ainda acrescentou o § 11 ao art. 40:

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

É preciso registrar que, conquanto redigida em termos distintos, a redação foi feita em época em que ainda vigia a paridade remuneratória entre ativos e inativos, nos termos do art. 40, § 8º, da CRFB. O sentido que se deduz da norma é portanto inequívoco: a aplicação do art. 37, XI, da CRFB, em qualquer dos casos previstos nas alíneas do art. 37, XVI, da CRFB, deve atingir a soma total dos proventos de inatividade, inclusive quando decorrentes da acumulação; o montante resultante da adição de proventos de inatividade com remuneração de cargo acumulável; e o montante resultante da adição da remuneração dos cargos acumuláveis na forma do art. 37, XVI, da CRFB.

Por fim, conquanto não seja esta uma discussão posta nos presentes autos, poder-se-ia questionar, em *obiter dictum*, como ficariam as remunerações dos ocupantes de cargos públicos em pessoas de direito público distintas, como, por exemplo, servidores da União que acumulam cargos em Estados e Municípios. No regime da Emenda Constitucional 19/98, a resposta seria por meio da aplicação do próprio art. 37, XI, da CRFB, que fixou como limite remuneratório o subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Ocorre que, com a Emenda 41, foram instituídos subvetos remuneratórios para as distintas pessoas jurídicas de direito público. A dúvida poderia, então, ser oposta relativamente a que teto aplicar. É preciso, contudo, lembrar a redação do art. 37, XI, da CRFB, cujos termos indicam que o teto geral é o subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, *in verbis*:

“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



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
 Procuradoria Especial de Contas

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;”

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.

Ante o exposto, acolhendo o entendimento firmado pelo Plenário desta Corte quando do julgamento do RE 609.381, dou provimento ao recurso extraordinário para denegar a segurança. É como voto.

[...]

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN** - 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 vênua, 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.  
 (Grifo nosso)

Fora da instância da Suprema Corte, a questão afeta à Consulta *sub examine* também ganha contornos indefinidos.

Todavia, em abono à preservação da Constituição, recentemente (21/05/2018), a 2ª Vara da Justiça Federal na Paraíba acolheu o pedido do Ministério Público Federal e determinou, liminarmente, que a União cumprisse o teto salarial no caso envolvendo o Senador Cassio Rodrigues da Cunha Lima, que percebia **R\$ 23.500,82 (vinte e três mil, quinhentos reais e oitenta e dois centavos)** a título de pensão especial em face de sua condição de ex-governador do estado da Paraíba, e ainda **R\$ 33.763,00 (trinta e três mil, setecentos e sessenta e três reais)** como senador da República, perfazendo um total **R\$ 57.263,82 (cinquenta e sete mil, duzentos e sessenta e três reais e oitenta e dois centavos)**.

Conforme Decisão adiante transcrita, a norma constitucional que estabelece o teto de remuneração dos agentes públicos estava sendo continuamente violada,



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
 Procuradoria Especial de Contas

acarretando dano ao erário<sup>40</sup>, motivo pelo qual a Justiça Federal determinou à União (Senado Federal) que, no pagamento do subsídio do senador Cassio Rodrigues da Cunha Lima, observasse o teto constitucional previsto no art. 37, XI, **“mediante a limitação do subsídio ao valor que, somado à pensão especial de ex-governador do Estado da Paraíba (no valor atual de R\$ 23.500,82), alcance o teto remuneratório, hoje de R\$ 33.763,00, valor a ser corrigido em caso de alteração superveniente da legislação correlata”**. Confira a decisão na íntegra<sup>41</sup>:

**PROCESSO Nº: 0804256-24.2014.4.05.8200 - AÇÃO CIVIL PÚBLICA**  
**AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**RÉU: CASSIO RODRIGUES DA CUNHA LIMA e outros**  
**2ª VARA FEDERAL - PB (JUIZ FEDERAL SUBSTITUTO)**

**DECISÃO**

**I. RELATÓRIO**

Cuida-se de ação civil pública em que se pretende a adequação da remuneração auferida pelo senador CÁSSIO RODRIGUES CUNHA LIMA ao limite constitucional estabelecido.

A demanda fundamenta-se no Inquérito Civil Público nº 1.24.000.002249/2014-76, instaurado a partir de representação oferecida por um particular, noticiando que o réu CÁSSIO RODRIGUES CUNHA LIMA acumula indevidamente seus subsídios de senador, no valor de R\$ 26.723,13, com a pensão devida a ex-governador do Estado da Paraíba, no valor de R\$ 23.500,82.

Para o autor, há clara lesão do erário da União em razão do desrespeito de norma constitucional (art. 37, XI), que fixa o teto da remuneração percebida por todos aqueles que ocupam cargos e destaca que no teto remuneratório incluem-se as vantagens pessoais ou qualquer outra natureza, excluídas as parcelas de caráter indenizatórias previstas em lei e os direitos sociais assegurados aos servidores públicos, como, por exemplo, férias, décimo terceiro salário, remuneração pelo serviço extraordinário etc.

Do relato da inicial, colhem-se as seguintes assertivas:

- no que diz respeito à remuneração de senador, informa o MPF que o entendimento do Senado é no sentido de que, até editada lei criando e regulamentando o sistema integrado de dados de que trata a Lei 10.887/2004, a aplicação do teto constitucional levará em conta a remuneração individualmente auferida em cada vínculo com o poder público. Contudo, assevera o promovente, esse entendimento é equivocado, pois a EC 41/2003 (art. 3º) não condicionou a efetividade da norma constitucional (fixação do teto) à instituição do sistema integrado de dados. Na verdade, entende o autor, o que precisa ser regulamentado é esse sistema integrado de dados, criado com a Lei 10.887/2004, para que se dê efetivo cumprimento à determinação constitucional de limitação das

<sup>40</sup> Portal G1-PB. **Salário do senador Cássio Cunha Lima deve ser ajustado ao teto, determina juíza**. Disponível em: <https://g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/justica-determina-que-senado-cumpra-o-teto-no-salario-de-cassio-cunha-lima.ghtml> Acesso em: 06 jun. 2018.

<sup>41</sup> Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/juiza-manda-diminuir-salario-senador.pdf> Acesso em: 07 jun. 2018.



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
 Procuradoria Especial de Contas

remunerações ao teto. Até que isso ocorra, é dever da Administração Pública cumprir a determinação constitucional por outros meios, como, por exemplo, exigir declaração de beneficiários ou ações de cooperações com outros órgãos e entidades públicas;

- com relação à pensão recebida pelo réu pelo exercício do cargo de governador do Estado da Paraíba, informa o promovente que, em situação semelhante, o STF declarou a inconstitucionalidade de tal benefício instituído no Estado do Mato Grosso (ADI 3853/ MS), pondo em dúvida a constitucionalidade da pensão deferida ao ex-governador CÁSSIO RODRIGUES DA CUNHA LIMA, tendo em vista que, no julgamento da ADI nº 512-0/PB, foi declarada a revogação do art. 270 da Constituição do Estado da Paraíba, em razão da EC 20/98 da CF/1988, que aboliu a aposentadoria por tempo de serviço, permitindo-a apenas por contribuição;

- o MPF traz breve relato histórico das leis estaduais que fundamentaram o pagamento de aposentadoria para ex-governadores, no período de 1980 até 1999, quando foi editada a Lei 6.718, de 12/01/1999, que extinguiu, a partir de 01/02/1999, o Regime Previdenciário do Titular de Mandato Eletivo Estadual, ressaltando os direitos adquiridos e a aposentadoria proporcional prevista no art. 11 da Lei 5.714/93;

- apesar da extinção do regime previdenciário acima citado, em 27/12/2006, foi editada a Emenda Constitucional nº 21, que acrescentou o § 3º ao art. 54 da Constituição do Estado da Paraíba, servindo esse dispositivo de fundamento para a concessão da pensão recebida pelo réu e por vários outros ex-governadores do estado, em decorrência do exercício "em caráter permanente" do cargo de governador do estado, fazendo jus à remuneração equivalente a do chefe do Executivo em exercício;

- o STF já entendeu que o exercício de cargo de Governador do Estado não pode se dar em "caráter permanente" e não se pode alegar que a pensão especial seja uma indenização, pois, na ADI retro citada, entendeu-se que essa "pensão especial" na realidade é um pagamento efetuado pelo tesouro estadual de forma graciosa, aproximando-se de uma aposentadoria;

- ainda não foi declarada a inconstitucionalidade dessa pensão, de modo que, para aferir-se o teto constitucional da remuneração auferida pelo réu, deve-se considerar a pensão, conjuntamente com os subsídios do réu pelo cargo de senador.

- também já se firmou no STF o entendimento de que a percepção de proventos ou remuneração por servidores públicos acima do limite estabelecido no art. 37, XI, da CF/1988 enseja lesão à ordem pública;

- em demanda semelhante (Ação Civil Pública nº 0001146-55.2011.4058200) houve o reconhecimento de que a pensão de ex-governador deve se compatibilizar ao teto remuneratório e foi determinado à União que adequasse o pagamento do parlamentar envolvido na lide (Senador Cícero de Lucena Filho, ex-governador do Estado da Paraíba), para que a soma do subsídio do parlamentar com a pensão de ex-governador não ultrapasse o teto constitucional. Também foi determinada a devolução dos valores recebidos a maior pelo parlamentar, a partir do ajuizamento da ação;

- no âmbito do TRF da 5ª Região, tem-se adotado a tese de que a percepção do subsídio de parlamentar, quando cumulada, deve observar o teto remuneratório, mas, por se tratar de verba de natureza alimentar e havendo discussão acerca de sua constitucionalidade, os valores recebidos a maior não precisam ser devolvidos, salvo aqueles recebidos após o



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
 Procuradoria Especial de Contas

ajuizamento da ação, em observância ao princípio da boa-fé (AC 200885000037956);

- conclui o autor que a acumulação da pensão especial com o subsídio de parlamentar constitui afronta ao texto constitucional e vem acarretando reiterada lesão ao erário, estando caracterizado, em razão disso, o fumus boni iuris e o periculum in mora que autorizam a concessão da antecipação de tutela para se determinar à União, por intermédio da Direção Geral do Senado que: (i) tome do requerido CASSIO CUNHA LIMA declaração, sob as penas da lei, de que observa o teto remuneratório; (ii) adequue a remuneração do réu ao teto remuneratório, considerando a acumulação de proventos pagos pelo Estado da Paraíba com os subsídios de parlamentar, levando em conta os valores recebidos conjuntamente, e não em separado, como vem sendo feito pelo Senado Federal.

- informa ainda o MPF que esta demanda tem conexão com a Ação Popular nº 0803218-74.2014.405822, ajuizada por **Francisco de Assis Pereira**, distribuída para a 2ª Vara Federal em 15/09/2014. Não há litispendência entre esses processos, pois, além da natureza diversa das ações em comento, elas possuem partes diferentes e pedidos igualmente díspares, mas devem tramitar de forma conjunta em vista da conexão de sua causa de pedir (questionamento do recebimento de valores de pensão com o subsídio de parlamentar e a devolução dos recursos auferidos irregularmente).

A inicial veio instruída com o Inquérito Civil nº 1.24.000.002249/2014-76, que traz às fls. 25/42, a defesa apresentada pelo réu CÁSSIO RODRIGUES DA CUNHA LIMA, e as fichas financeiras da pensão por ele recebida do Estado da Paraíba (fls. 96/102). Constam ainda outros documentos, dentre eles, a inicial da Ação Civil Pública ajuizada com os mesmos fundamentos em face dos ex-governadores do Estado da Paraíba CÍCERO DE LUCENA FILHO, JOSÉ TARGINO MARANHÃO, RONALDO JOSÉ DA CUNHA LIMA e WILSON LEITE BRAGA (fls. 111/121).

Em 11/04/2015, a inicial foi indeferida pelo juízo, por falta de interesse de agir (art. 295, III, do CPC/1973), conforme consta às fls. 155/163.

O Ministério Público Federal interpôs recurso apelatório (fls. 214/ 228) e obteve êxito na anulação da sentença, tendo sido determinado, pelo TRF da 5ª Região, o prosseguimento do feito (fls. 258/271).

Retornando os autos a este juízo, determinou-se a intimação da UNIÃO e do ESTADO DA PARAÍBA para se pronunciarem sobre o pedido de antecipação de tutela (fls. 284).

Também foi determinado que se oficiasse ao Senado Federal e ao Estado da Paraíba, para prestarem as informações solicitadas pelo MPF na inicial (informações detalhadas da composição da remuneração auferida pelo réu como parlamentar e como pensionista do Estado da Paraíba).

Instada a falar sobre o pedido de antecipação de tutela, a UNIÃO pugnou pelo deferimento dos pedidos formulados na inicial e requereu o seu ingresso na lide, mas no polo ativo, na condição de assistente litisconsorcial do MPF, em virtude de ter figurado nessa condição na ação civil de nº 0001146-55.2011.4058200 (3ª Vara de João Pessoa), citada pelo MPF na inicial (fls. 294/295). Trouxe com o pedido a justificativa de fls. 296/305 (Parecer da Secretaria Geral de Contencioso, órgão superior da AGU).

O Estado da Paraíba também foi intimado (fls. 308), mas não se manifestou sobre o pedido de medida antecipatória.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
 Procuradoria Especial de Contas

Vieram-me os autos conclusos.

**É o relatório. Decido.**

## II. FUNDAMENTAÇÃO

### Pedido de tutela antecedente

De acordo com o narrado na inicial, a pensão de ex-governador, recebida pelo réu CÁSSIO RODRIGUES DA CUNHA LIMA cumulativamente com os subsídios de senador, foi restabelecida em janeiro de 2013, a pedido do réu, que solicitou na época o depósito da pensão na conta de sua ex-esposa, Livânia Maria da S. Farias.

A defesa do réu no inquérito civil sustentou a legalidade da pensão recebida do Estado da Paraíba, com amparo em disposição da Constituição Estadual (art. 54, § 3º). Afirmou o réu que os subsídios recebidos do cofre estadual diferem daquele previsto no art. 37, incisos X e XII, e no § 4º do art. 39, todos da CF/1988, tendo essa remuneração caráter de "pensão especial", que não se confunde com a pensão previdenciária, pois essa última possui natureza contributiva e solidária do regime próprio dos servidores públicos (art. 40 e 201 da CF/1988). Assevera que a pensão ora impugnada tem natureza jurídica particular, sendo ela uma "pensão especial de caráter indenizatório".

Segundo noticiam os autos, tramita nesta 2ª Vara a Ação Popular nº 0803218-74.2014.4058200, conexa com esta demanda, também com pedido de antecipação de tutela nos moldes semelhantes ao requerido pelo MPF nesta ação, cujo pleito foi indeferido, sob o fundamento de que o pagamento da pensão especial sujeita-se exclusivamente à legislação estadual, que não tem qualquer condicionante relativo à percepção de subsídios de outros cargos.

Com a devida vênia, penso que a situação deve ser examinada sob outro prisma.

O fundamento sustentado pelo MPF é o art. 37, XI, da CF, com a redação dada pela EC 41/2003, cujo teor é o 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;" (sem grifos no original).

A norma é bastante abrangente, incluindo todo e qualquer valor remuneratório percebido dos cofres públicos, ainda que se trate de benefícios recebidos de fontes diversas, como a Fazenda estadual e a federal.



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
 Procuradoria Especial de Contas

A alegação de que a pensão especial de ex-governador tem natureza indenizatória não se sustenta, simplesmente porque não há prejuízo ou dano a se indenizar, e é essa a essência da indenização: a compensação por alguma perda sofrida pelo indenizado.

A assertiva de que essa pensão não tem caráter contributivo apenas reforça a conclusão de que o seu pagamento não pode exceder o teto constitucional, pois, se ela não é fundada em contribuições vertidas pelo próprio titular do benefício e os outros segurados do "regime previdenciário", isso significa que os recursos para o seu pagamento são retirados de outras fontes, como os impostos pagos por toda a população, e por isso mesmo se justifica um rígido controle dos valores pagos, sujeitando-se ela ao teto constitucional.

Se essa verba não tem natureza indenizatória e tampouco previdenciária, representando uma espécie de "prêmio" pelo exercício pretérito do cargo público, não há qualquer justificativa para que não se sujeite a uma limitação imposta a outras verbas cujo pagamento encontra fundamentos muito mais sólidos e justificáveis, como os benefícios tipicamente previdenciários e a remuneração de dois cargos acumuláveis exercidos simultaneamente.

A Lei nº 10.887/2004, ao dispor que "Art. 3º Para os fins do disposto no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão sistema integrado de dados relativos às remunerações, proventos e pensões pagos aos respectivos servidores e militares, ativos e inativos, e pensionistas, na forma do regulamento", não condicionou a observância do teto constitucional à criação do banco de dados que permita o controle das remunerações oriundas de fontes diversas. De fato, a lei ordinária não poderia estabelecer uma condição que não está contida na Constituição. E a disposição legal trata apenas de uma medida com finalidade operacional. É claro que, havendo um banco de dados que reúna as remunerações e proventos pagos por todos os entes federativos, torna-se mais fácil dar efetividade ao teto constitucional, mas isso não significa que, antes de estabelecida essa ferramenta, esteja vedada a adoção de qualquer outra medida para evitar o pagamento de valores além do devido.

Como registrado no relatório, esta demanda é semelhante à do processo nº 0001146-55.2011.4.05.8200, ação ajuizada pelo MPF em face de outros ex-governadores paraibanos, a qual já foi julgada em primeiro grau e também pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região, por acórdão cuja ementa merece transcrição e cujos fundamentos agrego à presente decisão:

"CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. REMESSA OFICIAL E APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CUMULAÇÃO DE "PENSÃO ESPECIAL" DE EX-GOVERNADOR PAGA PELO TESOUREIRO ESTADUAL COM BASE EM PREVISÃO DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO-MEMBRO COM SUBSÍDIO DE CARGO ELETIVO FEDERAL. ABATE-TETO. INCIDÊNCIA DA REGRA DO TETO REMUNERATÓRIO CONSTITUCIONAL (ART. 37, XI, DA CF/88, COM A REDAÇÃO DA EC Nº 41/2003). RESSARCIMENTO DOS COFRES PÚBLICOS FEDERAIS, EM RELAÇÃO AOS VALORES PAGOS A MAIOR. BOA-FÉ CONFIGURADA ATÉ A DATA DE AJUIZAMENTO DA AÇÃO. SENTENÇA CONFIRMADA.

1. Remessa oficial e apelação interposta contra sentença exarada em ação civil pública ajuizada pelo MPF contra a UNIÃO e ex- Governadores do Estado da Paraíba que exerceram mandato parlamentar federal na



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
 Procuradoria Especial de Contas

Câmara dos Deputados e no Senado da República, concluindo o Juízo sentenciante que, para fins de aplicação do teto remuneratório constitucional (art. 37, XI, da CF/88, com a redação da EC nº 41/2003), os valores de subsídio pelo cargo eletivo federal devem ser somados aos recebidos a título de "pensão especial" de ex-Governador, reconhecendo, contudo, a sentença, no que tange ao pedido de restituição das quantias pagas extrateto, que o pagamento se deu por erro da Administração, que entendia que a aplicação do teto estaria na dependência de regramento legislativo e da criação do sistema integrado de dados tratado na Lei nº 10.887/2004, afirmando a boa-fé dos réus, no tocante aos montantes recebidos até a data do ajuizamento da ação, a partir daí impondo-se o ressarcimento dos cofres públicos federais.

2. Interpretando o art. 37, XI, da CF/88, com a redação da EC nº 41/2003, em recurso extraordinário submetido à sistemática da repercussão geral, o STF definiu que o teto remuneratório nele fixado tem eficácia imediata, submetendo aos seus limites máximos todas as verbas de natureza remuneratória, ainda que adquiridas sob a vigência de normas legais anteriores, descabendo opor-se a esse teto sob as alegações de direito adquirido ou de irredutibilidade de vencimentos (Pleno, RE 609381/GO, Relator MINISTRO TEORI ZAVASCKI, julgado em 02/10/2014, DJe 11/12/2014). Assim, cai logo por terra o argumento do apelante de que a eficácia da norma do art. 37, XI, da CF/88, com a redação da EC nº 41/2003, estaria condicionada ao regulamento do art. 3º da Lei nº 10.887/2004 e à implantação de um sistema integrado de dados.

3. Não merece reparos a sentença, ao reconhecer, no instrumento previsto no art. 3º da Lei nº 10.887/2004, apenas um mecanismo burocrático, de natureza instrumental e acessória, facilitador da identificação das situações de acumulação de remunerações que extrapolem do teto remuneratório constitucional. Outra não poderia ser a conclusão, sob pena de se inverter a lógica da hierarquia das normas e de se atribuir à omissão regulamentadora infraconstitucional o poder de conter norma constitucional de eficácia imediata, segundo reconhecido pelo intérprete máximo da Constituição. Pelo raciocínio do apelante, bastaria que jamais fosse regulamentado o art. 3º da Lei nº 10.887/2004, nem implantado o sistema integrado de dados, para que, sob a alegação de dificuldades operacionais, se perpetuasse a situação de afronta ao Texto Constitucional.

4. "Como a norma constitucional não fez qualquer ressalva em relação à identidade ou diversidade da fonte pagadora e considerando que não cabe ao intérprete distinguir onde a norma não distinguiu, deve-se entender que estão incluídas no teto a totalidade das aludidas verbas remuneratórias, independentemente de quem as paga" (TRF5, 2T, AGTR 116926/PB Relator DESEMBARGADOR FEDERAL RUBENS CANUTO, julgado em 27.09.2011, DJE 06.10.2011).

5. Perceba-se que, no âmbito administrativo, a não implementação do abate-teto se deu não sob o fundamento de que se trataria de fontes pagadoras diferentes, mas sim pelo pressuposto de que inexistiriam meios materiais de realizá-lo, dificuldades operacionais essas que precisariam ser superadas para que se desse cumprimento ao art. 37, XI, da CF/88, com a redação da EC nº 41/2003.

6. As decisões do TCU, consistentes nos Acórdãos 1199/2009, 2274/2009, 564/2010 e 1994/2015 não beneficiam o apelante: a) seja



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
 Procuradoria Especial de Contas

porque anteriores ao julgamento do RE 609381/GO pelo STF; b) seja porque as decisões do TCU não são vinculantes do Poder Judiciário e as limitações próprias às atribuições da Corte de Contas não se impõem, também, como limitadoras na atuação do Poder Judiciário, no exercício do controle jurisdicional de legalidade e de constitucionalidade; c) seja porque não tratam da situação peculiar do recorrente, que acumula o subsídio de parlamentar federal com "pensão especial" de ex-Governador, paga pelo Tesouro Estadual com base em preceito da Constituição do Estado da Paraíba, sem previsão na CF/88.

7. Segundo o TCU, sinteticamente: a) no caso de acumulação de cargos na ativa, tratando-se de qualquer das hipóteses do art. 37, XVI, da CF/88, submete-se ao teto pela soma, devendo o teto remuneratório ser observado de forma isolada para cada um dos cargos nos casos de acumulações "obrigatórias" fixadas no próprio Texto Constitucional (composição do CNJ, segundo o art. 103-B, ou do TSE, de acordo com o art. 119) ou de acumulações "voluntárias", no caso de juízes e procuradores que exercem magistério público, ex vi dos arts. 95, parágrafo único, I, e 128, § 5º, II, d, da CF/88; b) no caso de recebimento de proventos com proventos ou de proventos com vencimentos devem ser somados para fins de submissão ao teto, por força de norma constitucional expressa (art. 40, § 11), inclusive em relação a juízes e procuradores, conquanto, na ativa, possam acumular o magistério público, sem submissão ao teto; c) reconhece-se "óbice operacional" apenas no caso de servidor público em atividade nos dois vínculos funcionais mantidos com a Administração Pública, sendo que, para os demais casos "a ausência do sistema integrado de dados previsto 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" (trecho do Acórdão TCU nº 1994/2015 - Plenário).

8. O fato é que, conquanto não se possa considerar, tecnicamente, a "pensão especial" de ex-Governador como provento de inatividade, porque Governador de Estado não se aposenta no cargo, exercendo-o transitoriamente (a propósito, confira-se STF, 1T, RE 252352/CE, Relator MINISTRO. SEPÚLVEDA PERTENCE, Relator p/ Acórdão MINISTRO ILMAR GALVÃO, julgado em 17/08/1999, DJ 18/05/2001), não tem ela previsão constitucional específica (na CF/88), da qual se possa inferir que ela está imune ao teto remuneratório, quando somada à outra remuneração.

9. Também não favorecem o recorrente as regulamentações promovidas pelo CNJ e pelo CNMP, em relação às acumulações e ao teto remuneratório, em atenção à normativa constitucional específica (na CF/88) para magistrados e membros do Ministério Público, o que não é o caso.

10. Mostra-se acertada a sentença, ao concluir que o recebimento dos valores extrateto (de natureza alimentar) se deu de boa-fé, até a data do ajuizamento da ação, tendo em conta que a percepção decorreu de interpretação errônea atribuída à própria Administração (no caso, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal), que entendeu que a eficácia do mandamento constitucional do art. 37, XI, da CF/88, com a redação da EC nº 41/2003, estava condicionada à regulamentação



**ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
 Procuradoria Especial de Contas

infraconstitucional e à implantação de sistema integrado de dados, não tendo os beneficiários influído ou interferido na efetivação do pagamento indevido e existindo dúvida plausível sobre a interpretação da norma constitucional, no momento da autorização do pagamento, tratando-se de questão de particular complexidade.

11. Remessa oficial e apelação desprovidas."

É fato que, desde 2014, a situação de fato noticiada na inicial já poderia ter se alterado substancialmente, mas uma simples pesquisa nas páginas do TCE/PB (sistema SAGRES) e do Senado Federal revelam que ainda estão em curso os pagamentos integrais tanto da pensão especial quanto dos subsídios do Senador. É o que consta das seguintes páginas, consultadas na data de hoje:

- pensão especial de ex-governador: R\$ 23.500,82 - competência 03.2018([https://sagres.tce.pb.gov.br/estado\\_pessoal08.php?poder=1&ano=2018&competencia=032018&descricao=Mar%26ccedil%3Bo&cargo=000001385&cargonome=EX+GOVERNADOR&tipo=PENSIONISTA&secretaria=PENSAO+DO+TESOURO](https://sagres.tce.pb.gov.br/estado_pessoal08.php?poder=1&ano=2018&competencia=032018&descricao=Mar%26ccedil%3Bo&cargo=000001385&cargonome=EX+GOVERNADOR&tipo=PENSIONISTA&secretaria=PENSAO+DO+TESOURO));

- subsídio de Senador: R\$ 33.763,00 - competência 04/2018 - ([http://www.senado.leg.br/transparencia/rh/servidores/remuneracao.asp?fco\\_digo=2974061&fvinculo=1&mes=01/04/2018](http://www.senado.leg.br/transparencia/rh/servidores/remuneracao.asp?fco_digo=2974061&fvinculo=1&mes=01/04/2018)).

Ressalto que, nesse último endereço, o item relativo ao desconto obrigatório por "Reversão do Teto Constitucional" informa o valor "0,00", o que significa que, até hoje, nenhuma adequação foi feita nos subsídios do réu para adequação ao teto constitucional.

Por sua vez, o teto constitucional atualmente é o previsto no art. 1º da Lei nº 13.091/2015, no valor de R\$ 33.763,00. Logo, está claro que o réu tem recebido valores acima do teto constitucional, em violação ao disposto no art. 37, XI, da Constituição Federal.

Diante disso, impõe-se o reconhecimento da probabilidade do direito alegado pelo MPF na inicial.

Analiso a presença do perigo de dano.

O longo tempo de tramitação deste feito - ação ajuizada em 2014 - e mesmo o tempo durante o qual perdura o pagamento dos subsídios cumulados com a pensão sem limitação ao teto (o réu é Senador desde 2011), poderiam sugerir que não existe perigo na demora. Mas esse contexto apenas reforça a necessidade do provimento jurisdicional antecedente, já que a norma constitucional é continuamente violada com a persistência do dano ao erário. Justificar a inexistência de perigo de dano em razão do prolongado tempo desde que estabelecida essa situação equivaleria a uma autorização do Poder Judiciário para a continuidade do dano apontado.

Tampouco vislumbro perigo reverso, uma vez que o réu continuará percebendo valor até o teto, que hoje corresponde a R\$ 33.763,00, o que é suficiente para lhe garantir a subsistência.

Assim, deve ser acolhido o pedido antecedente.

Cabe esclarecer que, tendo em vista a limitação do objeto desta demanda, não há outra opção além de se efetuar suspensão do pagamento de parte do subsídio de Senador do demandado, já que não há como a União efetuar a cessação da pensão especial mantida pelo Estado da Paraíba. Ademais, dispensável a declaração do próprio réu de que observa o teto



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
 Procuradoria Especial de Contas

remuneratório, se esta é justamente a questão controvertida nesta demanda.

Pedido de ingresso da UNIÃO no polo ativo da demanda

O pedido da UNIÃO deve ser acolhido em parte, em razão de seu interesse em obter o ressarcimento de valores que se reconheça eventualmente terem sido pagos de forma indevida. Embora sua manifestação nestes autos defenda a correção da pretensão do MPF, de se limitar os valores pagos ao réu ao teto constitucional, fato é que nenhuma providência nesse sentido ocorreu na via administrativa, visto que o pagamento do subsídio de Senador continua sendo feito integralmente, de forma cumulativa com a pensão, como exposto. Ou seja: apesar de defender em juízo o entendimento de que deve haver limitação ao teto, na via administrativa, o Senado, órgão da União, continua pagando o subsídio integralmente.

Essa postura, além de incoerente, impede que este juízo reconheça o interesse processual da União quanto ao pedido relativo à obrigação de fazer - limitar o subsídio do parlamentar ao teto constitucional -, havendo esse interesse somente quanto à obrigação de pagar - ressarcimento de valores recebidos indevidamente. Assim, deve a participação da UNIÃO assumir esse caráter híbrido.

**III. DISPOSITIVO**

Ante o exposto, **DEFIRO em parte o pedido antecedente, pelo que determino à UNIÃO (Senado Federal) que, no pagamento do subsídio do Senador CÁSSIO DA CUNHA LIMA, observe o teto constitucional previsto no art. 37, XI, da Constituição, o que deverá ser feito mediante a limitação do subsídio ao valor que, somado à pensão especial de ex-governador do Estado da Paraíba (no valor atual de R\$ 23.500,82), alcance o teto remuneratório, hoje de R\$ 33.763,00, valor a ser corrigido em caso de alteração superveniente da legislação correlata.**

DEFIRO também em parte o pedido da UNIÃO, pelo que a sua participação na demanda deve se dar nestes termos: a) no polo passivo, quanto à obrigação de fazer, no sentido de limitar o subsídio do réu ao teto constitucional; b) no polo ativo, como assistente litisconsorcial do MPF, quanto à obrigação de pagar correspondente ao ressarcimento de valores indevidamente pagos.

Procedam-se às anotações pertinentes no processo eletrônico relativamente à inclusão da União também no polo ativo da demanda.

Intime-se a UNIÃO para cumprimento desta decisão, devendo comprovar o fato no prazo de 15 dias. Para a mesma finalidade, oficie-se à Presidência do Senado Federal.

Citem-se os demandados (CÁSSIO RODRIGUES DA CUNHA LIMA, o ESTADO DA PARAÍBA e a UNIÃO) para contestar a ação, fazendo-lhes as advertências de praxe. No ato citatório, advertam-se os promovidos de que deverão, nessa mesma oportunidade, indicar as provas que pretende produzir, sob pena de preclusão, pois não haverá nova intimação com tal finalidade.

Após, intimem-se o MPF e a UNIÃO para impugnar as contestações, oportunidade em que deverão especificar, de forma justificada, as provas que queiram produzir, também sob pena de preclusão, pois não haverá nova intimação para esse fim.

Ao final, conclusos os autos.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
 Procuradoria Especial de Contas

João Pessoa / PB, data conforme assinatura eletrônica.

WANESSA FIGUEIREDO DOS SANTOS LIMA

Juiz Federal Substituta da 2.<sup>a</sup> Vara

(Grifo nosso)

Em idêntica vereda, o Tribunal de Contas da União exarou o **Acórdão TCU 1199/2009**<sup>42</sup> ao apreciar, igualmente ao TCE-ES, uma consulta sobre o tema:

**Sumário:**

**CONSULTA. ACUMULAÇÃO DOS PROVENTOS DE APOSENTADORIA COM OS SUBSÍDIOS DE DEPUTADO FEDERAL**, POR MEMBRO DO PODER JUDICIÁRIO ESTADUAL APOSENTADO. CONHECIMENTO. **POSSIBILIDADE ATÉ O LIMITE DO TETO CONSTITUCIONAL.** Magistrado inativado, eleito membro do Congresso Nacional, poderá receber os proventos de aposentadoria cumulativamente com os subsídios do cargo eletivo, respeitado o limite fixado, em espécie, para os subsídios dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

**Acórdão:**

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se examina Consulta formulada pelo então Presidente da Comissão de Turismo da Câmara dos Deputados, Deputado Federal Antonio Cambraia, sobre a possibilidade de um magistrado, aposentado, que recebe os proventos de desembargador, no teto máximo estadual, se eleito Deputado Federal, poder receber, cumulativamente, os proventos da aposentadoria com os subsídios do cargo eletivo,

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

9.1. conhecer da consulta formulada pelo então Presidente da Comissão de Turismo da Câmara dos Deputados, Deputado Federal Antonio Cambraia, por atender aos requisitos de admissibilidade de que tratam os arts. 1o, XVII, da Lei nº 8.443/1992 e 264, inciso IV, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo/TCU;

9.2. **responder ao consulente que o magistrado inativo, eleito membro do Congresso Nacional, poderá receber os proventos de aposentadoria, cumulativamente com os subsídios do cargo eletivo, desde que respeitado o limite fixado para os subsídios dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, em espécie, na forma do inciso XI e § 10, do art. 37, da Constituição Federal;**

9.3. informar ao Consulente que no âmbito do Poder Judiciário, com base nas disposições da Lei nº 11.143, de 26/7/2005, as rubricas que compõem o teto remuneratório constitucional constam da Resolução STF nº 318, de 9/1/2006, c/c as Resoluções do Conselho Nacional de Justiça nºs 13 e 14, ambas de 21/3/2006;

42

Disponível

em:

<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A1199%2520ANOACORDAO%253A2009/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false> Acesso em: 06 jun. 2018.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
 Procuradoria Especial de Contas

9.4. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, ao Consulente, ao Presidente da atual Comissão de Turismo e Desportos da Câmara dos Deputados, ao Presidente da Câmara dos Deputados e ao Presidente do Senado Federal;

9.5. arquivar os presentes autos. (Grifou-se)

Portanto, categoricamente, como demonstrado, inexistiu uma última palavra acerca da temática. Nas palavras da jurista Nadja Machado Botelho *“percebe-se que a definitividade das decisões judiciais não importa em imutabilidade e é salutar que assim seja, eis que judicial review não implica em monopólio da interpretação constitucional, nem esse sistema é capaz de gerar certeza absoluta, podendo tais decisões serem alteradas pelo próprio judiciário ou serem objeto de reação por outros Poderes ou pela sociedade”*<sup>43</sup>.

Nesse contexto, que reflete divergência de entendimentos, necessário se faz pavimentar as vias pelas quais caminham a essência da Constituição. Os desafios são enormes, não por que supostamente teríamos uma Constituição ruim – pelo contrário, aliás –, mas sim por conta da extensa parcela de poder conferida àqueles portadores da missão de interpretá-la.

Conforme proclamava o estadista alemão Otto Von Bismarck, *“Com leis ruins e funcionários bons ainda é possível governar. Mas com funcionários ruins as melhores leis não servem para nada”*<sup>44</sup>.

A sociedade evoluiu e a Constituição, ainda que rígida, precisa estar propensa a trilhar esse caminho evolutivo. Nessa perspectiva, insere-se o papel do poder constituinte derivado reformador. Por meio dele, foram inseridas duas emendas que modificaram a forma de tratamento do teto constitucional, ambas reverentes às cláusulas pétreas expressas e implícitas.

A primeira delas, a **Emenda Constitucional nº. 19, de 1998**, inseriu a expressão **“percebidos cumulativamente ou não”** na redação originária do art. 37, XI, da

<sup>43</sup> BOTELHO. Nadja Machado. **Mutação Constitucional. A Constituição viva de 1988**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, P.133/134.

<sup>44</sup> Disponível em: <https://www.escritas.org/pt/otto-von-bismarck> Acesso em: 06 jun. 2018.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
 Procuradoria Especial de Contas

CF/88, que trata o teto remuneratório, sendo reproduzida, posteriormente, pela **Emenda Constitucional nº. 41/2003**, que lhe conferiu a atual redação. Confira:

- **Redação originária<sup>45</sup>**: Art. 37. [...] 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.
- **Redação dada pela Emenda Constitucional nº. 19, de 04 de junho de 1998<sup>46</sup>**: Art. 37. [...] 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.
- **Redação dada pela Emenda Constitucional nº. 41, de 19 de dezembro de 2003<sup>47</sup>**: Art. 37. [...] 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

<sup>45</sup> Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html> Acesso em: 06 jun. 2018.

<sup>46</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm) Acesso em: 06 jun. 2018.

<sup>47</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm) Acesso em: 06 jun. 2018.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
 Procuradoria Especial de Contas

*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.*

Na mesma oportunidade, o constituinte derivado, ainda por meio da **Emenda Constitucional nº. 19, de 1998**, acrescentou a expressão “**observado em qualquer caso o disposto no inciso XI**” ao final do inciso XVI do art. 37 – permissivo constitucional da acumulação de cargos públicos em casos excepcionais – de modo a deixar inequívoco a submissão do regime de acumulações ao teto remuneratório, em qualquer situação. Veja:

- **Redação originária**<sup>48</sup>: Art. 37. [...] XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários: a) a de dois cargos de professor; b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico; c) a de dois cargos privativos de médico;
- **Redação dada pela Emenda Constitucional nº. 19, de 04 de junho de 1998**<sup>49</sup>: Art. 37. [...] 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 privativos de médico;

<sup>48</sup> Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html> Acesso em: 07 jun. 2018.

<sup>49</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm) Acesso em: 06 jun. 2018.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
 Procuradoria Especial de Contas

Outra atuação do poder constituinte derivado com profundos reflexos na matéria decorreu da **Emenda Constitucional nº. 20, de 1998**<sup>50</sup>. Por meio do seu esforço em conferir maior justiça à ordem constitucional, acrescentou o §10 ao art. 37, bem como o §11 ao art. 40, mais uma vez para esclarecer que todos os ganhos de um agente público, ainda que derivados da inatividade, quando somados (e não individualmente considerados), devem respeitar o teto constitucional constante do art. 37, XI. Confira:

- **Redação dada pela Emenda Constitucional nº. 20, de 15 de dezembro de 1998: 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)**

*Art. 40. [...] § 11 - Aplica-se o limite fixado no art. 37, XI, à soma total dos proventos de inatividade, inclusive quando decorrentes da acumulação de cargos ou empregos públicos, bem como de outras atividades sujeitas a contribuição para o regime geral de previdência social, e ao montante resultante da adição de proventos de inatividade com remuneração de cargo acumulável na forma desta Constituição, cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, e de cargo eletivo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)*

Desses dispositivos vigentes é possível extrair, dentre outras, a seguinte inferência: o montante resultante da soma das verbas remuneratórias (remuneração/subsídio + remuneração/subsídio; remuneração/subsídio + proventos ou pensões) de todos os servidores e empregados públicos está sujeita ao teto remuneratório geral do funcionalismo público, que, atualmente, é o subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no valor bruto de **R\$ 33.763,00** (trinta e três mil, setecentos e

<sup>50</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm#art37§10](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm#art37§10) Acesso em: 07 jun. 2018.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
 Procuradoria Especial de Contas

sessenta e três reais)<sup>51</sup>. Destarte, estabeleceu-se um teto geral máximo que não pode ser ultrapassado por nenhum outro Poder, em nenhuma das esferas da federação, em qualquer caso.

Prescreveu-se, na decisão política materializada na Constituição, uma condicionante para o exercício da função pública, traduzida, grosso modo, da seguinte maneira: **caso deseje atuar como agente público poderá obter ganhos até o teto constitucional, independentemente da natureza ou do número de vínculos.**

Nas precisas palavras dos juristas Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino “*Os limites se aplicam à soma de valores recebidos em **quaisquer hipóteses de acumulação: seja entre remunerações ou entre subsídios, seja de remuneração com subsídio ou, ainda, de remuneração ou subsídio com proventos, pensões ou qualquer outra espécie remuneratória (art. 37, XI, e art. 40, § 11, da CF)**”*<sup>52</sup>.

De acordo com a hialina redação constitucional, qualquer caso de acumulação – de remunerações, entre proventos entre si, ou de remuneração com proventos – está expressamente submetida ao teto constitucional estabelecido no inciso XI do art. 37.

Assim, o somatório dos valores financeiros auferidos não poderá ultrapassar os limites previstos nesse dispositivo, porquanto ele atrai os demais (art. 37, XVI<sup>53</sup> e §10<sup>54</sup> e art. 40, §11<sup>55</sup>, todos da CF/88) para a sua órbita de valores; e não o contrário.

51

Disponível

em:

<http://www.stf.jus.br/portal/remuneracao/listarRemuneracao.asp?periodo=052018&ano=2018&mes=05&folha=1> Acesso em: 06 jun. 2018.

52 Vicente Paulo, Marcelo Alexandrino. **Direito Constitucional Descomplicado**. 15 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método: 2016, p. 380.

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

54 § 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. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)

55 § 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. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98\)](#)



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
 Procuradoria Especial de Contas

A ratificar o acima expendido, segundo o doutrinador José dos Santos Carvalho Filho “(...) *sujeita-se ao teto remuneratório qualquer tipo de remuneração dos servidores, além de proventos e pensões, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza*”<sup>56</sup>.

No mesmo sentido, Matheus Carvalho<sup>57</sup>:

Além disso, é indispensável que a referida acumulação respeite o teto remuneratório de pagamento de servidores previsto no art. 37, XI da CF/88, qual seja o subsídio do Ministro do Supremo Tribunal Federal. Em outras palavras, a soma das remunerações referentes aos cargos acumulados não pode ultrapassar este valor.

[...]

Em todos os casos em que é admitida a acumulação de proventos de aposentadoria do Regime Próprio de Previdência do servidor com remuneração ou subsídio de cargos em atividade, deve-se respeitar o limite de remuneração, previsto no art. 37, XI da Constituição da República, não se admitindo que a soma dos pagamentos extrapole este teto. (grifo nosso)

Por oportuno, cumpre-nos lembrar a seguinte máxima do direito: “*Quando a lei é clara, é preciso segui-la*”<sup>58</sup>. *Deveras, dura lex, sed lex*<sup>59</sup>.

Ultrapassando a análise sistêmica da Constituição, sabe-se, entretanto, que a norma jurídica é o resultado da interpretação de um texto com base num contexto; e a função do intérprete é desvendar o sentido do texto, sem contrariar sua essência<sup>60</sup>.

Inarredável, à vista disso, perquirir a motivação contextual do constituinte derivado sobre o tema do teto remuneratório e averiguar se ela ainda se encontra presente na contemporaneidade. Numa verdadeira preleção sobre os princípios em voga, expressamente ressaltou-se, à época, no bojo da exposição de motivos da proposta legislativa que resultou na Emenda Constitucional 41, de 2003<sup>61</sup>: “**O fato é que,**

<sup>56</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31 ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 809.

<sup>57</sup> CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 4 ed. Salvador: JusPODIVM, 2017, p. 846 e 847.

<sup>58</sup> PERELMAN, Chaim. *Lógica Jurídica*. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2004, p. 25.

<sup>59</sup> A lei é dura, mas é a lei (tradução livre).

<sup>60</sup> O intérprete não pode, logicamente, a pretexto de interpretar, produzir novos textos.

<sup>61</sup> Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2003/emendaconstitucional-41-19-dezembro-2003-497025-norma-pl.html> Acesso em: 28 mai. 2018. **Não menos esclarecedora é a exposição de motivos da emenda constitucional nº. 20, de 1998: 32. Em relação ao regime próprio de previdência dos servidores públicos, à parte a desconstitucionalização de diversos itens, busca-se fundamentalmente desestimular aposentadorias precoces bem como vedar o acúmulo de aposentadorias e destas com outros rendimentos pagos pelo setor público.** Disponível em:



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
 Procuradoria Especial de Contas

*passados quase cinco anos da edição da Emenda Constitucional nº. 19, de 1998, que fixou esse limite, sua implementação não foi efetivada, propiciando que um número reduzido de servidores se apropriem de recursos do Estado em valores que agridem o senso comum e a moralidade. Há benefícios que superam, isoladamente ou como resultado da soma de proventos e/ou pensões e/ou remunerações, o patamar de R\$ 50 mil mensais. [...] É flagrantemente imoral admitir alguém receber dos cofres públicos benefícios pecuniários nos patamares referidos, enquanto a média dos benefícios do Regime Geral se situa ao redor de R\$ 362,00 mensais. É uma situação absurda, antiética e que precisa ser corrigida".* Veja:

E.M.I. nº 29 – MPS/CCIVIL-PR

Em 29 de abril de 2003

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

[...]

86. Outra importante medida que ainda se oferece e que atinge indiretamente o sistema previdenciário, diz respeito à fixação do limite máximo para percepção de remuneração, proventos e pensões a que se refere o inciso XI do art. 37 da Constituição. Segundo esse dispositivo, 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.

87. A implementação dessa medida vem sistematicamente esbarrando em dificuldades políticas, haja vista o subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal depender de lei de iniciativa conjunta dos Presidentes da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal, conforme dispõe o inciso XV do art. 48 da Constituição.

88. O fato é que, passados quase cinco anos da edição da Emenda Constitucional nº. 19, de 1998, que fixou esse limite, sua implementação não foi efetivada, propiciando que um número reduzido de servidores se apropriem de recursos do Estado em valores que agridem o senso comum e a moralidade. **Há benefícios que superam, isoladamente ou como resultado da soma de proventos e/ou pensões e/ou remunerações, o patamar de R\$ 50 mil mensais.**

89. Embora o impacto dessa medida não seja substancial do ponto de vista do equilíbrio financeiro das contas públicas, ela se impõe em face da



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
 Procuradoria Especial de Contas

necessidade de se estabelecerem regras mais equânimes entre os trabalhadores brasileiros. **É flagrantemente imoral admitir alguém receber dos cofres públicos benefícios pecuniários nos patamares referidos, enquanto a média dos benefícios do Regime Geral se situa ao redor de R\$ 362,00 mensais. É uma situação absurda, antiética e que precisa ser corrigida.**

90. Nesse sentido, propõe-se que seja considerada, para aplicação imediata, como limite máximo de remuneração, a maior remuneração de Ministro do Supremo Tribunal Federal, fixada por lei, a título vencimento, representação mensal e vantagem decorrente de tempo de serviço, incidindo tal valor sobre a totalidade das parcelas remuneratórias, nos termos do próprio inciso XI do art. 37 da Constituição. A fixação do subsídio em parcela única, nos termos do § 4º do art. 39 da Constituição, a ser considerado como teto definitivo, continuará a depender de lei específica, mas restitui-se a iniciativa desta Lei ao Supremo Tribunal Federal, afastando-se o obstáculo político que obstruiu a aplicação daquele dispositivo constitucional, sem prejuízo do sistema de freios e contrapesos decorrente do processo legislativo regular.

[...]

92. Fixado o limite de remuneração determinado pelo inciso XI do Art. 37 da Constituição Federal, vislumbra-se a possibilidade de se aplicar o dispositivo contido no art. 17 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, determinação imposta pelo Poder Constituinte Originário, jamais aplicada pela ausência da necessária regulamentação infraconstitucional no que tange, especificamente, aos limites de remuneração na Administração Pública.

93. O mencionado dispositivo prevê que 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.

[...]

96. Tem-se, portanto, a oportunidade ímpar de garantir a máxima efetividade do conteúdo do art. 17 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, haja vista que tal comando não foi observado pela ausência dos limites requeridos. Logo, à medida que se estabelece o limite, a norma deve ser aplicada, por já estar superada a condição suspensiva que impedia sua exequibilidade, com a fixação do limite previsto no inciso XI do art. 37 da Constituição, motivo pelo qual invocamos sua remissão como forma de não deixar dúvidas quanto à decisão para que este comando seja observado.

[...]

106. Essas, Excelentíssimo Senhor Presidente, são as razões que justificam o encaminhamento da Proposta de Emenda Constitucional que ora submetemos à elevada apreciação de Vossa Excelência.

Respeitosamente, **Ricardo Berzoini José Dirceu de Oliveira e Silva**  
 Ministro de Estado da Previdência Social e Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República. (grifou-se)



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
 Procuradoria Especial de Contas

Constata-se então que, quinze anos após a vigência da Emenda Constitucional nº 41/2003, o salário mínimo possui o valor de **R\$ 954,00 (novecentos e cinquenta e quatro reais)**<sup>62</sup>, flagrantemente incapaz de atender às necessidades vitais básicas do trabalhador e de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social (art. 7º, IV, da CF/88<sup>63</sup>). Por seu turno, **o maior benefício pago pelo Regime Geral de Previdência Social é de R\$ 5.645,80 (cinco mil, seiscentos e quarenta e cinco reais e oitenta centavos)**<sup>64</sup>.

Ademais, possuímos o *status* de país com uma das piores desigualdades de rendimento do mundo. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 50% dos trabalhadores brasileiros recebem por mês, em média, 15% menos que o salário mínimo<sup>65</sup>.

No setor público igualmente se constata enormes disparidades. Por exemplo, a média salarial dos servidores públicos estaduais, no Brasil, gira em torno de **R\$ 5.300,00 (cinco mil e trezentos reais)**. No Estado do Espírito Santo, a remuneração média por servidor é próxima a **R\$ 6.100,00 (seis mil e cem reais)**, valor **três vezes maior do que o ganho médio de um trabalhador da iniciativa privada, que é de aproximadamente R\$ 1.866,00 (mil oitocentos e sessenta e seis reais)**<sup>66</sup>.

Por sua vez, carreiras de alto escalão do serviço público, possuem, em tese, teto remuneratório de **R\$ 33.763,00 (trinta e três mil, setecentos e sessenta e três**

<sup>62</sup> Disponível em: <https://www.salariominimo.net.br/> Acesso em: 13 jun. 2018.

<sup>63</sup> **Art. 7º** São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:  
 [...]

IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;

<sup>64</sup> Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/2018/01/beneficios-indice-de-reajuste-para-segurados-que-recebem-acima-do-minimo-e-de-207-em-2018/> Acesso em: 07 jun. 2018.

<sup>65</sup> Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/metade-dos-trabalhadores-brasileiros-tem-renda-menor-que-o-salario-minimo-aponta-ibge.ghtml> Acesso em: 07 jun. 2018.

<sup>66</sup> Disponível em: <https://www.gazetaonline.com.br/noticias/economia/2017/04/salario-de-servidor-no-espírito-santo-e-o-5-mais-alto-do-pais-1014043504.html> Acesso em: 07 jun. 2018.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
 Procuradoria Especial de Contas

**reais**)<sup>67</sup>, além de verbas de cunho indenizatório (não computadas no cálculo do teto constitucional, por força do art. 37, §11<sup>68</sup>).

Ante uma base remuneratória tão desigual, tanto na comparação com a média no âmbito público quanto na média na esfera privada, e que evidencia o quão díspar da realidade de rendimentos de um brasileiro se revela o teto remuneratório, **não há que se falar em igualdade de direitos**. E justamente diante dessa flagrante desigualdade que o teto remuneratório se encontra inserido, proporcionando distribuição de renda, equidade de oportunidades e de bem-estar social, o que vai muito além do superado preceito “dar a cada um o que é seu”.

Aliás, diante da atual conjuntura de crise institucional (em que nos é oferecido uma gama de exemplos sobre o que não fazer, com oportunidade de aprendizado inigualável) revela-se importante travar uma luta argumentativa na defesa da proteção das garantias constitucionais do contribuinte, que alimenta, ao cabo, a máquina pública.

Em tempo, registra-se que os salários do alto escalão do setor público consomem, das receitas do país, cerca de R\$ 20 bilhões por ano<sup>69</sup>.

Entretanto, notório se revela que a crise que abate o país não é decorrência lógica da insuficiência financeira, mas da utilização indevida do dinheiro público.

Pois bem.

Decerto, a argumentação de que supostamente haveria enriquecimento sem causa (ou ilícito) do Estado se esvai no momento em que percebemos que os valores em jogo (moralidade e isonomia) estão protegidos pela própria Constituição. Ademais, não há que se falar em ilicitude de uma conduta que, por sua vez, é guiada pela

<sup>67</sup> Disponível em: [http://www.al.es.gov.br/novo\\_portal/](http://www.al.es.gov.br/novo_portal/) Acesso em: 30 mai. 2018.

<sup>68</sup> § 11. Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005\)](#)

<sup>69</sup> Disponível em: <https://istoe.com.br/o-pais-dos-privilegios/> Acesso em: 12 jun. 2018.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
 Procuradoria Especial de Contas

sistemática constitucional. Assim, existindo ordem legal a amparar o enriquecimento de uma das partes descaberá classificá-lo como “sem causa”<sup>70</sup>.

Não se pode ignorar que a garantia de irredutibilidade do subsídio e dos vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos é **excepcionada** pela regra do teto constitucional, isto é, a garantia de irredutibilidade não impede a incidência do limite de gastos assentado no art. 37, XI da CF/88, conforme prescreve a norma de eficácia plena do art. 37, XV, da Lei Fundamental, *in verbis*:

Art. 37. [...]

XV - o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos **são irredutíveis**, **ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV** deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#)) (grifou-se)

Sobre tal aspecto, o Superior Tribunal de Justiça já decidiu no sentido de que não há direito adquirido a recebimento de remuneração, proventos ou pensão acima do teto constitucional, pois a garantia da irredutibilidade dos vencimentos **não prevalece** sobre o teto remuneratório constitucional. Confira o precedente<sup>71</sup>:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. **PROCURADOR DE JUSTIÇA APOSENTADO. ACÚMULO COM CARGO EM COMISSÃO. OBSERVÂNCIA TETO REMUNERATÓRIO. INCISO XI. ARTIGO 37 DA CF/88.** EMENDA CONSTITUCIONAL 20/1998. ARTIGO 11. **POSSIBILIDADE DE CUMULAR PROVENTOS E VENCIMENTOS COM A OBSERVÂNCIA DO TETO REMUNERATÓRIO. INEXISTÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO A RECEBER CUMULATIVAMENTE PROVENTOS E VENCIMENTOS ALÉM DO TETO ESTIPULADO PELO INCISO XI DO ARTIGO 37 DA CF/88.** ACÓRDÃO RECORRIDO QUE DENEGOU A ORDEM MANTIDO. 1.Tendo o Supremo Tribunal Federal reconhecido a constitucionalidade do artigo 37, XI da CF/88, por oportunidade do julgamento do Mandado de Segurança nº 24875/DF, **não há se falar em direito adquirido ou mesmo em ato jurídico perfeito quando a soma dos proventos cumulados com vencimentos ultrapassa o teto remuneratório.**

2.Fixado o teto remuneratório dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, pela Lei nº 11.143/05, deve a cumulação de proventos e vencimentos percebida pelo impetrante submeter-se a essa limitação.

<sup>70</sup> Celso Antônio Bandeira de Mello, citando WALINE, expõe o **princípio do enriquecimento sem causa** da seguinte forma: “O fundamento da obrigação quase-contratual é a preocupação com a justiça comutativa, ou, mais precisamente, o desejo de restabelecer o equilíbrio entre dois patrimônios, dos quais um se enriqueceu enquanto o outro empobreceu, **sem que nenhuma causa jurídica válida pudesse justificar estes dois fenômenos correlativos**”. Disponível em: <file:///C:/Users/T203558/Downloads/enriquecimento%20sem%20causa.pdf> Acesso em: 08 jun. 2018.

<sup>71</sup> Disponível: [https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=746222&num\\_registro=200701915831&data=20080207&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=746222&num_registro=200701915831&data=20080207&formato=PDF) Acesso em: 11 jun. 2018.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
 Procuradoria Especial de Contas

**3.O teto remuneratório, que é a expressão de valores, diretrizes, balizamento resgatados pela moralidade pública,** foi regulamentado no ano de 2005 com o advento da Lei Federal 11.143/2005. No âmbito do Ministério Público foi regulamentado pela Lei Federal 11.144/2005. Portanto, o ato tido por coator não atenta a legalidade. A partir desse marco, é que me parece legal a limitação da acumulação remuneratória ao teto constitucional.

4.Recurso Ordinário em Mandado de Segurança conhecido, mas desprovido, para manter o acórdão recorrido que denegou a ordem." (RMS nº 24.855/RS, Relatora a Desembargadora Convocada JANE SILVA, DJU de 11/12/2007).

Ademais, há um grande equívoco na declaração de que não há espaço na ordem constitucional vigente para trabalho não remunerado, como se fora uma verdade incontestável, irrefutável, quando, em verdade, nem mesmo o direito à vida é absoluto (art. 5º, XLVII, "a", da CF/88<sup>72</sup>). Todo direito comporta exceções; nenhum direito é absoluto.

O próprio conceito de agente público descrito na Lei de Improbidade Administrativa e no Código Penal refere-se àquele que exerce, ainda que transitoriamente ou **sem remuneração**, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades públicas<sup>73</sup>.

Cabe ainda ressaltar que são os rendimentos do agente público que sofrem a incidência do abate-teto; o cargo ou a função desempenhada continua tendo uma remuneração que lhe é inerente.

Ainda que deturpada, na teoria, a compatibilidade entre trabalho e remuneração, favorece a prevalência, nessa relação, do interesse coletivo ao invés do individual. E

<sup>72</sup> **Art. 5º** Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XLVII - não haverá penas:

a) de morte, **salvo em caso de guerra declarada**, nos termos do art. 84, XIX;

<sup>73</sup> **Lei 8.429/92:**

**Art. 2º** Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou **sem remuneração**, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

**Código Penal:**

**Art. 327** - Considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou **sem remuneração**, exerce cargo, emprego ou função pública.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
 Procuradoria Especial de Contas

o interesse coletivo sobressai para impedir que apenas um agente possa auferir rendimentos superiores ao teto constitucional.

Além disso, inalterados os valores advindos da aposentadoria, a qual não demanda, merecidamente, qualquer esforço laboral adicional, caberia ao cidadão – mormente na candidatura a cargo eletivo ou a cargos em comissão – a decisão no sentido de assim ocupá-lo.

Deveras, quando se desvirtua o texto constitucional, inevitavelmente enfraquece-se não só a própria magna Constituição, mas também um dos objetivos fundamentais da nossa República, que é “*construir uma sociedade livre, justa e solidária*”<sup>74</sup> (art. 3º, I, da CF/88<sup>75</sup>). E no momento em que a Lei Fundamental não mais reflete os dogmas e valores sociais preservados pela sociedade, acaba se tornando um documento decorativo, uma “folha de papel”.

Portanto, assim se propõe as seguintes respostas às perguntas objeto desse Recurso (itens “C”, “D” e “F”):

### **Item C**

**Pergunta:** *Se o teto aplicável a essas carreiras [membros do Ministério Público, do Poder Judiciário, do Tribunal de Contas e da Defensoria Pública], na forma da resposta dos itens anteriores, deve ser aplicado nos casos de acumulação lícita de proventos de aposentadoria com a remuneração devida pelo exercício de cargos acumuláveis, de cargos eletivos ou de cargos de comissão, ressalvados no § 10, do art. 37, da Constituição Federal?*

**Resposta:** Em que pese a linha argumentativa delineada exhaustivamente na fundamentação deste Pedido de Reexame, que reflete plena convicção, mas

<sup>74</sup> “Nitidamente, a Constituição brasileira aponta para a construção de um Estado Social de indole intervencionista, que deve pautar-se por políticas públicas distributivas, questão que exsurge claramente da dicção do art. 3º do texto magno. Desse modo, a noção de Constituição que se pretende preservar, nesta quadra da história, é aquela que contenha uma força normativa capaz de assegurar esse núcleo de modernidade tardia não cumprida. Esse núcleo consubstancia-se exatamente nos fins do Estado estabelecidos no aludido at. 3º da Constituição”. STRECK, Lenio e MORAIS, Jose Luis Bolzan de. Comentários ao art. 3º, In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 149.

<sup>75</sup> Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:  
 I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
 Procuradoria Especial de Contas

considerando o entendimento jurídico do Supremo Tribunal Federal, consoante decisão proferida nos **Recursos Extraordinários 602.043/MT<sup>76</sup>** e **612.975/MT<sup>77</sup>**, com repercussão geral<sup>78</sup>, no tocante aos cargos constitucionalmente acumuláveis na ativa (art. 37, XVI, CF/88) – acúmulo de duas remunerações; ou acúmulo de proventos de aposentadoria com remuneração de cargo acumulável, quando ambos são referentes a cargos acumuláveis na ativa –, deve-se aplicar o abate-teto de forma individualizada, isto é, sobre cada cargo; e, por sua vez, no que se refere ao acúmulo de proventos de aposentadoria com subsídio/remuneração de cargo eletivo ou cargo em comissão aplique-se o teto constitucional sobre a soma das duas fontes remuneratórias, conforme exigido pelos artigos 37, XI<sup>79</sup>, XV<sup>80</sup>, XVI<sup>81</sup> e § 10<sup>82</sup> e art.

<sup>76</sup> 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. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28602043%2EENUME%2E+OU+602043%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/gq4re6g> Acesso em: 06 de jun. 2018.

<sup>77</sup> 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. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28612975%2EENUME%2E+OU+612975%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/j6ln6za> Acesso em: 06 jun. 2018.

<sup>78</sup> **FINALIDADES**

- Delimitar a competência do STF, no julgamento de recursos extraordinários, às questões constitucionais com relevância social, política, econômica ou jurídica, que transcendam os interesses subjetivos da causa.

- Uniformizar a interpretação constitucional sem exigir que o STF decida múltiplos casos idênticos sobre a mesma questão constitucional. Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaRepercussaoGeral&pagina=apresentacao> Acesso em: 11 jun. 2018.

<sup>79</sup> **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: ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#)) [...]

**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, de 19.12.2003](#)) (grifou-se)

<sup>80</sup> XV - o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, **ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV** deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#)) (grifou-se)

<sup>81</sup> **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](#)) (grifou-se)  
 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](#))

<sup>82</sup> § 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](#))



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
 Procuradoria Especial de Contas

40, § 11<sup>83</sup>, da Constituição Federal e art. 17<sup>84</sup> do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, analisados em conjunto.

### **Item D**

**Pergunta:** *Para a aplicação do teto remuneratório nos casos mencionados no item anterior devem ser considerados os valores de cada vínculo individualmente, aplicando-se neste caso um teto sobre cada um deles, ou cumulativamente, aplicando-se neste caso o maior teto sobre a soma dos valores de ambos os vínculos?*

**Resposta:** No caso de acúmulo de proventos de aposentadoria com remuneração de cargo eletivo ou cargo em comissão considera-se a incidência do teto constitucional do art. 37, XI, sobre a soma dos rendimentos. No que tange aos cargos constitucionalmente acumuláveis na ativa (art. 37, XVI, CF/88), consoante o posicionamento do Supremo Tribunal Federal, aplica-se o teto constitucional sobre cada um dos vínculos, isto é, isoladamente.

### **Item F**

**Pergunta:** *Em todas as hipóteses acima referidas, quais são os casos que podem ultrapassar o teto remuneratório dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, notadamente, as parcelas de caráter indenizatório previstas na legislação estadual, tendo em vista o disposto no § 11, do art. 37, da Constituição Federal?*

<sup>83</sup> **Art. 40.** Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003](#))  
 [...]

§ 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](#))

<sup>84</sup> **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. ([Vide Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003](#))

§ 1º É assegurado o exercício cumulativo de dois cargos ou empregos privativos de médico que estejam sendo exercidos por médico militar na administração pública direta ou indireta.

§ 2º É assegurado o exercício cumulativo de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde que estejam sendo exercidos na administração pública direta ou indireta.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
 Procuradoria Especial de Contas

**Resposta:** Tendo em vista a necessidade de adequação redacional da resposta ao item **F**, em prol da coerência interna dos fundamentos deste Recurso – notadamente em face do exposto nos itens **C** e **D** –, propõe-se a exclusão do trecho “*além das hipóteses de acumulação lícita de remuneração, subsídio, proventos ou pensões, em que serão considerados os tetos respectivos isoladamente*”, de modo que essa Corte de Contas interprete como autorizada a percepção acima do teto remuneratório no seguinte molde: as verbas de natureza indenizatória, os valores advindos do exercício de atribuições de direção ou chefia, os direitos sociais contemplados pelo art. 39, § 3º, da CF/88<sup>85</sup> (tais como pagamento pelo serviço extraordinário, décimo terceiro salário, adicional de férias, adicional noturno, entre outros) e o abono de permanência.

#### 4 DA TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA

**Base legal:** art. 2º, XIII, da Lei nº. 9784/1999, princípios da boa-fé e segurança jurídica, art. 124<sup>86</sup> e 125<sup>87</sup> da Lei Complementar 621/2012 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – LOTCEES) e art. 376 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – RITCEES<sup>88</sup>.

O Ministério Público de Contas, ainda que por vias informais – reportagem do jornal impresso A Gazeta (Espírito Santo), publicada no dia 16 de maio de 2018, à página

<sup>85</sup> § 3º Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir. ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))

<sup>86</sup> **Art. 124. No início ou no curso de qualquer processo**, havendo fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio e de risco de ineficácia da decisão de mérito, o Tribunal de Contas poderá, de ofício ou mediante provocação, com ou sem a oitiva da parte, determinar medidas cautelares.

Parágrafo único. Em caso de comprovada urgência, as medidas cautelares poderão ser determinadas por decisão do Relator, devendo ser submetidas à ratificação do Tribunal de Contas na primeira sessão subsequente, sob pena de perda da eficácia, nos termos do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.

<sup>87</sup> **Art. 125.** São medidas cautelares, dentre outras previstas nesta Lei Complementar:

II - a sustação da execução de ato ou de procedimento administrativo, até que se decida sobre o mérito da questão suscitada;

<sup>88</sup> **Art. 376.** No início ou no curso de qualquer processo, o Tribunal poderá, de ofício ou mediante provocação, com ou sem a oitiva da parte, determinar medidas cautelares, observado o rito sumário previsto nos arts. 306 a 312 deste Regimento, desde que presentes os seguintes requisitos:

I - fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio; e

II - risco de ineficácia da decisão de mérito. Parágrafo único. Em caso de comprovada urgência, as medidas cautelares poderão ser determinadas por decisão do Relator ou do Presidente, na hipótese do art. 20, inciso XXII deste Regimento, devendo ser submetidas à ratificação do Tribunal na primeira sessão subsequente, sob pena de perda de eficácia da decisão.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
 Procuradoria Especial de Contas

17<sup>89</sup> (Caderno de Política) – tomou ciência da disposição da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo – Órgão Consulente, em conferir efeitos retroativos ao **Parecer/Consulta TC 08/2018 – Plenário**, ressarcindo as quantias que até então eram descontadas dos subsídios dos deputados estaduais (valores retroativos), cerca de **R\$ 1.400.000,00 (um milhão e quatrocentos mil reais)** – conforme noticiado – ante a **nova interpretação**, ainda não transitada em julgado, do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo sobre o teto remuneratório. Confira:

### **O TRÂMITE**

Os cálculos já foram feitos pela Assembleia e encaminhados para a diretoria financeira da Casa. Não há definição sobre quando os pagamentos serão feitos, nem se de uma vez ou parcelados.

A Assembleia informou que tem o dinheiro disponível. “Os pagamentos serão feitos quando a Secretaria de Planejamento do Poder Executivo abrir crédito suplementar para que a Assembleia possa realizá-los com orçamento próprio. Hoje a Casa tem disponível esse recurso, mas não há previsão orçamentária para executá-lo”, informou.

Em nota, a secretaria de Planejamento do Estado informou que “o crédito está sendo analisado tecnicamente pela secretaria” e que a “decisão do mérito, compete à Assembleia Legislativa, pois trata-se de um Poder independente.”

<sup>89</sup> **À espera de Suplementação – Assembleia vai gastar R\$ 1,4 milhão para pagar retroativos a deputados.** A Gazeta – jornal impresso – Caderno de Política – Edição do dia 16 de maio de 2018.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
 Procuradoria Especial de Contas

De antemão, registra-se: não se pode falar em erro da fonte pagadora, tampouco em ilegalidade. Os descontos decorrentes do abate-teto eram efetuados de **boa-fé** pela Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo e os agentes políticos, **com o mesmo ânimo**, reconheciam os valores descontados, recebendo, ao final, apenas o saldo líquido.

Diante disso, ainda que a nova interpretação sobre o teto constitucional prevaleça após a apreciação desse Pedido de Reexame, indispensável alertar, imediatamente, sobre a impossibilidade de se efetuar pagamentos retroativos, visando compensar um direito que, até então, inexistia, pois originário de outra interpretação.

Na prática, portanto, prevalece o princípio da **segurança jurídica** sobre a **mudança de orientação**, nos moldes preconizados pelo art. 2º, XIII, da Lei nº. 9784/1999<sup>90</sup>, *in verbis*:

**Art. 2º** A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

**XIII** - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, **vedada aplicação retroativa de nova interpretação**.

Conforme preleciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro, “*O princípio se justifica pelo fato de ser comum, na esfera administrativa, haver mudança de interpretação de determinadas normas legais, com a conseqüente mudança de orientação, em caráter normativo, afetando situações já reconhecidas e consolidadas na vigência de orientação anterior. Essa possibilidade de mudança de orientação é inevitável, porém gera insegurança jurídica, pois os interessados nunca sabem quando a sua situação será passível de contestação pela própria Administração Pública. Daí a regra que veda a aplicação retroativa*”<sup>91</sup>.

<sup>90</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/l9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l9784.htm) . Acesso em 05 jul. 20118.

<sup>91</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 22 ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 84.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
 Procuradoria Especial de Contas

Por certo, o Estado não é garantidor universal, pois possui recursos limitados, sendo inviável, diante de uma nova interpretação, pretender modificar relações jurídicas que sempre foram pautadas pela boa-fé (de ambas as partes).

Da mesma forma que é incabível o desconto de valores indevidamente pagos a servidores em decorrência de má aplicação da lei pela Administração Pública<sup>92</sup>, também se revela ilógico que, por outro lado, o Estado, em detrimento da segurança jurídica e da boa-fé, faça retroagir o novo entendimento aos casos já consolidados pela interpretação anterior, **considerada válida diante das circunstâncias do momento em que foi adotada.**

Trata-se de proteção à confiança, ou seja, de impedir a aplicação retroativa de nova interpretação.

Seguramente, não há direito líquido e certo, o que, certamente ensejaria uma ação mandamental (Mandado de Segurança – art. 5º, LXIX, CF/88<sup>93</sup>). Aliás, por isso mesmo a autoridade consulente propôs uma Consulta a este Tribunal de Contas.

Assim, diante do fundado receio de indevido pagamento de valores retroativos, situação ensejadora de dano de improvável reparação, imprescindível que a Corte de Contas adote uma medida imediata, por intermédio de uma análise perfunctória – propiciada pela clareza inteligível – do caso em comento.

<sup>92</sup> **Ementa:** ADMINISTRATIVO. SERVIDOR. RECEBIMENTO DE BOA-FÉ. VPNI. COMPLEMENTAÇÃO DO SALÁRIO MÍNIMO. MUDANÇA DE PARADIGMA. VEDAÇÃO DE **APLICAÇÃO RETROATIVA DE NOVA INTERPRETAÇÃO**. RESTITUIÇÃO. DESCABIMENTO. TRF-3 - APELAÇÃO CÍVEL AC 00001265320124036000 MS (TRF-3)

**Ementa:** CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. SERVIDORA PÚBLICA FEDERAL. INCORPORAÇÃO DE QUINTOS EFETIVADA, EM MAIO/1995, NOS TERMOS DA LEI 8.911 /94 (ART. 10). CESSÃO. EXERCÍCIO DE FUNÇÃO DE ASSESSORAMENTO NO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. PERCEPÇÃO DA VANTAGEM NA JUSTIÇA DO TRABALHO - 5ª REGIÃO. "CORRELAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES": LEGITIMIDADE DO CRITÉRIO RECONHECIDA PELO JUDICIÁRIO E PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. ATO JURÍDICO PERFEITO. ALTERAÇÃO SUPERVENIENTE DE **INTERPRETAÇÃO** DA NORMA (ABRIL/2000), A PRETEXTO DE APLICAR COMANDOS CONTIDOS NA LEI **NOVA** (LEI Nº 9.421 /96, ART. 15 ). INOCORRÊNCIA DA DECADÊNCIA ALEGADA. INCIDÊNCIA, TODAVIA, DA VEDAÇÃO DE **APLICAÇÃO RETROATIVA DA NOVA INTERPRETAÇÃO**. LEI Nº 9.784 /99, ARTS. 2º , PARÁGRAFO ÚNICO E 54 . PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO DIREITO ADQUIRIDO, DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS E DA IRRETROATIVIDADE DAS NORMAS. CF/88 , ARTS. 5º e 37 . ISENÇÃO DE CUSTAS. VERBA HONORÁRIA RAZOAVELMENTE FIXADA ( CPC , ART. 20 , PARÁGRAFO 4º ). SENTENÇA MANTIDA. TRF-1 - APELAÇÃO CÍVEL AC 34623 BA 2000.33.00.034623-7 (TRF-1)

<sup>93</sup> **Art. 5º** Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

LXIX - conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público;



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
 Procuradoria Especial de Contas

Em amparo à tutela do interesse público, os artigos 124 e 125, inciso II, ambos da LOTCEES possibilitam ao Tribunal de Contas **expedir medidas cautelares** visando a sustação da execução de **ato ou de procedimento administrativo (*in casu*, o que viabilizará os pagamentos retroativos)**, até que se decida sobre o mérito da questão suscitada. Veja:

**Art. 124.** No início ou no curso de qualquer processo, havendo fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio e de risco de ineficácia da decisão de mérito, **o Tribunal de Contas poderá**, de ofício ou mediante provocação, com ou sem a oitiva da parte, **determinar medidas cautelares.**

**Parágrafo único.** Em caso de comprovada urgência, as medidas cautelares poderão ser determinadas por decisão do Relator, devendo ser submetidas à ratificação do Tribunal de Contas na primeira sessão subsequente, sob pena de perda da eficácia, nos termos do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.

**Art. 125.** São medidas cautelares, dentre outras previstas nesta Lei Complementar:

**II - a sustação da execução de ato ou de procedimento administrativo, até que se decida sobre o mérito da questão suscitada;** (grifo nosso)

Diante dessa regra, extrai-se dois pressupostos para a concessão da medida cautelar:

1. **Fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio;**
2. **Risco de ineficácia da decisão de mérito.**

O **primeiro pressuposto** traduz a ideia de que determinado direito se encontra evidentemente ameaçado, merecendo, destarte, a imediata proteção desta Corte de Contas. A cognição, neste caso, revela-se sumária, ou seja, feita com base em um juízo de plausibilidade, seguindo o rito previsto nos art. 306 a 312, do RITCEES.

Ante o noticiado, constata-se a clara possibilidade de que os jurisdicionados já se movimentem no sentido de ressarcir os valores descontados em virtude do abate-teto à custa dos cofres públicos, dando quitação, como demonstrado, a um débito inexistente.

Giro outro, no tocante ao **risco de ineficácia da decisão de mérito**, observa-se sua



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
 Procuradoria Especial de Contas

Íntima relação com a concepção de urgência, bastando a comprovação de situação objetiva de risco, atual ou iminente.

O risco de ineficácia da decisão de mérito que se almeja evitar é decorrente do efeito do tempo natural de julgamento deste Recurso, mormente caso não seja acolhido, em tempo, o seu efeito suspensivo (desprovido da urgência que, por sua vez, é imanente num pedido liminar).

Considerando o caráter alimentar das verbas remuneratórias e a configuração de recebimento de boa-fé, certamente os valores retroativos executados no transcorrer desse processo serão de difícil e incerta reparação, proporcionando dano efetivo ao erário.

Deste modo, **pugna-se, liminarmente**, nos termos do art. 124<sup>94</sup> e 125<sup>95</sup> da Lei Complementar 621/2012 e do art. 376<sup>96</sup> do RITCEES – ante o **fundado receio de grave lesão ao erário** com o indevido pagamento de valores retroativos, bem como o **risco de ineficácia da decisão de mérito ao final desse recurso**<sup>97</sup> –, independentemente da apreciação do pedido de efeito suspensivo adiante pormenorizado, que o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo **DETERMINE a todos os Poderes do Estado do Espírito Santo, mormente ao Consulente, a suspensão de quaisquer procedimentos administrativos visando o pagamento de quantias retroativas sobre as quais outrora incidiram o abate-teto**, tendo em vista que as respostas do **Parecer/Consulta TC 08/2018** devem

<sup>94</sup> **Art. 124. No início ou no curso de qualquer processo**, havendo fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio e de risco de ineficácia da decisão de mérito, o Tribunal de Contas poderá, de ofício ou mediante provocação, com ou sem a oitiva da parte, determinar medidas cautelares.

Parágrafo único. Em caso de comprovada urgência, as medidas cautelares poderão ser determinadas por decisão do Relator, devendo ser submetidas à ratificação do Tribunal de Contas na primeira sessão subsequente, sob pena de perda da eficácia, nos termos do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.

<sup>95</sup> **Art. 125.** São medidas cautelares, dentre outras previstas nesta Lei Complementar:

II - a sustação da execução de ato ou de procedimento administrativo, até que se decida sobre o mérito da questão suscitada;

<sup>96</sup> **Art. 376. No início ou no curso de qualquer processo**, o Tribunal poderá, de ofício ou mediante provocação, com ou sem a oitiva da parte, determinar medidas cautelares, observado o rito sumário previsto nos arts. 306 a 312 deste Regimento, desde que presentes os seguintes requisitos:

I - fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio; e

II - risco de ineficácia da decisão de mérito. Parágrafo único. Em caso de comprovada urgência, as medidas cautelares poderão ser determinadas por decisão do Relator ou do Presidente, na hipótese do art. 20, inciso XXII deste Regimento, devendo ser submetidas à ratificação do Tribunal na primeira sessão subsequente, sob pena de perda de eficácia da decisão.

<sup>97</sup> No tocante ao **risco de ineficácia da decisão de mérito**, observa-se sua íntima relação com a concepção de urgência, bastando a comprovação de uma situação objetiva de risco, atual ou iminente.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
 Procuradoria Especial de Contas

produzir exclusivamente **efeitos prospectivos** (*ex nunc*), em atenção ao magno princípio da segurança jurídica.

## 5 DO EFEITO SUSPENSIVO

**Base legal:** Art. 166, §1º, da Lei Complementar 621/2012<sup>98</sup> e art. 408<sup>99</sup> do RITCEES.

Em consonância à Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo e ao seu Regimento Interno, fácil é constatar a possibilidade de suspensão dos efeitos da decisão recorrida.

Em amparo à tutela do interesse público, segundo o art. 166, § 1º, do Lei Complementar 621/2012, “***Nas hipóteses em que a decisão possa resultar grave lesão ou lesão de difícil reparação, o Tribunal poderá, excepcionalmente, por maioria absoluta de seus membros, a pedido do interessado, do sucessor ou do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, atribuir efeito suspensivo ao pedido de reexame***”.

Desse dispositivo extrai-se que é cabível atribuir efeito suspensivo ao Pedido de Reexame quando a decisão da Corte mostrar aptidão para proporcionar ao erário grave lesão ou lesão de difícil reparação.

Conforme noticiado na mídia jornalística, a Consulta formulada pelo então Presidente da Assembleia Legislativa possui impacto direto, além do Parlamento

<sup>98</sup> **Art. 166.** Cabe pedido de reexame, sem efeito suspensivo, da decisão de mérito proferida em processos de fiscalização e de consulta.

§ 1º Nas hipóteses em que a decisão possa resultar grave lesão ou lesão de difícil reparação, o Tribunal poderá, excepcionalmente, por maioria absoluta de seus membros, a pedido do interessado, do sucessor ou do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, atribuir efeito suspensivo ao pedido de reexame.

<sup>99</sup> **Art. 408.** Caberá pedido de reexame, sem efeito suspensivo, da decisão de mérito proferida em processos de fiscalização e de consulta.

§ 1º Nas hipóteses em que a decisão possa resultar **grave lesão ou lesão de difícil reparação**, o Tribunal poderá, excepcionalmente, por maioria absoluta de seus membros, a pedido do interessado, do sucessor ou do Ministério Público junto ao Tribunal, atribuir efeito suspensivo ao pedido de reexame.

§ 2º É cabível a concessão de efeito suspensivo em pedido de reexame em face de parecer em consulta.

§ 3º Nos casos em que for concedido efeito suspensivo a item específico da decisão, deverá ser dado prosseguimento à execução dos demais itens em processo apartado.

§ 4º Nos processos de consulta, o pedido de reexame será interposto exclusivamente pelo Ministério Público junto ao Tribunal.

§ 5º O prazo para interposição do pedido de reexame é de trinta dias, contados na forma prevista na Lei Orgânica do Tribunal.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
 Procuradoria Especial de Contas

estadual, na folha de pagamento de todos os jurisdicionados desta Corte, na medida em que chancela o pagamento, **sem qualquer desconto decorrente do teto remuneratório**, dos subsídios de diversos agentes públicos, os quais, até o momento, vinham suportando, sem questionamento, a incidência do limite remuneratório estipulado inequivocamente no art. 37, XI<sup>100</sup>, da Constituição Federal.

Confira, exemplificativamente, a seguinte reportagem:

---

<sup>100</sup> **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: ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))

[...]

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](#))



vvogas@redgazeta.com.br Tel: 3321-8319

## VITOR VOGAS

PRAÇA OITO



Com a chegada de Rodney Miranda ao PRB, está descartada em definitivo a ida de André Garcia para a sigla. “Faz algum tempo que eu já não cogitava essa hipótese”, esclarece o secretário.

### Enivaldo liberado para ganhar acima do teto

Exclusivo: o deputado estadual Enivaldo dos Anjos (PSD) está autorizado a acumular o salário integral como deputado e a aposentadoria a que tem direito por ter sido conselheiro do Tribunal de Contas do Estado (TCES), fureando, na soma dos pagamentos, o teto constitucional. A decisão foi tomada pelos conselheiros do próprio TCES, pelo placar de 4 a 3, em sessão plenária realizada na última terça-feira.

Daqui para a frente, Enivaldo poderá receber, cumulativamente, as duas fontes remuneratórias, sem sofrer o chamado abate-teto. No total, o deputado deve passar a ganhar algo em torno de R\$ 55,6 mil brutos por mês (soma dos R\$ 30,3 mil da aposentadoria pelo TCES com os R\$ 25,3 mil que um deputado estadual ganha atualmente).

Isso daqui para a frente. Já retroativamente, Enivaldo poderá receber pelo menos R\$ 830.103,70 (sem correção), de uma tacada só. Esse é o valor total descontado dos contracheques do deputado pela administração da Assembleia desde fevereiro de 2015, de acordo com o Portal da Transparência da Casa.

Essa decisão do TCES é importantíssima, pois abre um precedente que pode ser seguido por muitos no Estado.

O tema é polêmico. Para alguns, a situação configura pagamento de “super-salário”, com autorização da Corte de Contas – já que o valor total supera o teto estabelecido pela Constituição Federal. Mas outros juristas entendem que não é bem assim, pois as fontes remuneratórias devem ser consideradas separadamente.

Certo é que, de acordo com a Carta Magna, os rendimentos de qualquer servidor ativo ou aposentado não podem exceder o salário dos ministros do

STF, hoje fixado em R\$ 33,7 mil. É o chamado teto constitucional.

Por isso, desde que Enivaldo assumiu o atual mandato na Assembleia, em 2015, o contracheque do deputado sofre um desconto de R\$ 21.892,85 por mês, para que sua remuneração total seja mantida abaixo do teto legal. Desse modo, ele só recebe R\$ 2.822,53 para atuar como deputado – além da aposentadoria integral por ter sido conselheiro do TCES.

Até hoje, o abate-teto vem incidindo sobre o salário do deputado porque, inicialmente, a Procuradoria-Geral da própria Casa de Leis entendeu que a aposentadoria deveria, sim, ser considerada parcela remuneratória, sendo levada em conta, portanto, no cálculo do abate-teto.

Desde o primeiro momento, Enivaldo discordou dessa interpretação. Primeiramente, recorreu aos procuradores da Assembleia. O caso ganhou repercussão e, diante do impasse, o então presidente da Assembleia, Theodorico Ferrazo (DEM), encaminhou ao TCES uma consulta composta por seis perguntas sobre o caso.

O ponto central da consulta era: afinal, pagamento de aposentadoria deve ou não ser considerado para efeito de cálculo do abate-teto? Um deputado pode ou não acumular salário integral com aposentadoria integral, quando a soma dos dois pagamentos supera o teto constitucional?

A consulta foi feita em caráter genérico, mas foi motivada pelo caso concreto de Enivaldo e, evidentemente, tem aplicação imediata ao mesmo. Se o TCES decidisse que o acúmulo não é permitido, a Assembleia deveria continuar aba-

—  
**“Prevaleceu a regra da lógica, porque não tem como obrigar uma pessoa aposentada a exercer qualquer atividade de graça.”**  
 —

ENIVALDO DOS ANJOS (PSD)

tendo o salário de Enivaldo. Se decidisse que o acúmulo é legal, a Assembleia teria que passar a pagar o salário do deputado na íntegra e, retroativamente, tudo o que foi descontado de seus contracheques desde fevereiro de 2015.

Agora, os conselheiros do TCES decidiram pela segunda opção: o acúmulo fica liberado, e Enivaldo fica autorizado a receber a remuneração bruta cumulativa de R\$ 55,6 mil por mês. E mais os R\$ 830 mil, a título de retroativos, dinheiro o bastante para comprar um apartamento de alto padrão na Praia do Canto, com três ou quatro quartos.

Como o caso é altamente controverso, o julgamento no TCES foi marcado por muitas divergências entre os sete conselheiros. Ao se debruçarem sobre a principal das seis perguntas (aposentadoria deve ou não entrar no abate-teto?), eles decidiram pelo placar mais apertado possível: 4 a 3 a favor da autorização. O presidente do TCES, Sérgio Aboudib, precisou dar o último e decisivo voto.

Assim, no dia em que aviões passarão a aterrissar no novo Aeroporto de Vitória, podemos dizer que o salário de Enivaldo vai decolar. E não tem mais que respeitar nenhum teto de voo para pousar.



### Com a palavra, Enivaldo

“Aposentadoria não é salário. É direito previdenciário conquistado com os descontos ao longo do tempo de trabalho.”

### “Tem que separar”

Na apertada decisão sobre a consulta da Assembleia Legislativa ao TCES, o voto vitorioso foi o do conselheiro relator, Sebastião Carlos Ranna. Acompanhando parecer da área técnica do tribunal, ele entendeu que, “nas hipóteses de acumulação lícita de proventos de aposentadoria com a remuneração devida pelo exercício de cargos acumuláveis, de cargos eletivos ou de cargos em comissão, ressalvados no § 10, do art. 37, da Constituição Federal, deve-se utilizar a limitação do teto para cada um dos vínculos separadamente, afastada a observância do teto remuneratório quanto ao somatório dos ganhos do agente público”.

### A votação no Pleno

O voto de Ranna foi acompanhado por três outros conselheiros: Sérgio Borges, Marco Antônio da Silva e o presidente da Corte, Sérgio Aboudib, que deu o Voto de Minerva. Contra o entendimento do relator, votaram Domingos Taufner, Rodrigo Chamoun e João Luiz Cotta Lovatti. Divergindo da área técnica, o MP de Contas opinou pela proibição do acúmulo (posição derrotada no julgamento).

### “Assim não quero”

Além de consultar o TCES, Theodorico Ferrazo provocou o Colégio de Procuradores da Assembleia a se posicionar. Por 6 votos a 2, o órgão jurídico da Assembleia já havia decidido que Enivaldo tem direito a receber o salário sem cortes. O próprio Enivaldo, no entanto, não chegou a requerer o pagamento do salário integral. Na época, afirmou que só tinha interesse em receber se fosse pela via judicial. Em novembro de 2017, ele reiterou à reportagem de A GAZETA que preferia esperar a definição do assunto. Na Câmara, tramita o projeto de lei do Extrateto, que visa a combater supersalários, mas ainda não foi pautado para votação em plenário.

Com o devido respeito às opiniões divergentes, a partir do momento em que o **Parecer/Consulta TC 08/2018 – Plenário autoriza a incidência do “abate teto” de forma individualizada, nos casos de acumulação de proventos de aposentadoria com a remuneração devida pelo exercício de cargos eletivos (ressalvado o de vereador) ou de cargos em comissão, na mesma oportunidade que afronta a Constituição Federal, também provoca reiterada e grave lesão ao erário, com difícil probabilidade de reparação, mormente considerando que os beneficiários, com a simples alegação de boa-fé, ficarão isentos de ressarcir os**



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
 Procuradoria Especial de Contas

cofres públicos no caso de a Corte de Contas alterar o seu posicionamento para, enfim, respeitar a vontade do Poder Constituinte e da sociedade como um todo.

Presentes, portanto, os requisitos autorizadores bem como a clara possibilidade de afronta ao texto constitucional, pugna-se pela concessão de efeito suspensivo ao recurso *sub examine*.

## 7 DOS PEDIDOS

Ante o exposto, o **Ministério Público de Contas** requer:

**7.1 o conhecimento, recebimento e processamento** do Pedido de Reexame;

**7.2 LIMINARMENTE**, com fundamento nos artigos art. 124<sup>101</sup> e 125<sup>102</sup> da Lei Complementar 621/2012 e no art. 376<sup>103</sup> do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, **independentemente da apreciação do pedido de efeito suspensivo**, que o Tribunal de Contas, **com a urgência que o caso merece**, determine a todos os Poderes do Estado do Espírito Santo, mormente ao Legislativo estadual, **a suspensão de quaisquer procedimentos administrativos visando o pagamento de quantias retroativas sobre as quais outrora incidiram o abate-teto**, tendo em vista que as respostas do **Parecer/Consulta TC 08/2018** devem produzir exclusivamente efeitos *ex nunc*, em atenção ao magno princípio da segurança jurídica;

<sup>101</sup> **Art. 124. No início ou no curso de qualquer processo**, havendo fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio e de risco de ineficácia da decisão de mérito, o Tribunal de Contas poderá, de ofício ou mediante provocação, com ou sem a oitiva da parte, determinar medidas cautelares.

Parágrafo único. Em caso de comprovada urgência, as medidas cautelares poderão ser determinadas por decisão do Relator, devendo ser submetidas à ratificação do Tribunal de Contas na primeira sessão subsequente, sob pena de perda da eficácia, nos termos do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.

<sup>102</sup> **Art. 125.** São medidas cautelares, dentre outras previstas nesta Lei Complementar:

II - a sustação da execução de ato ou de procedimento administrativo, até que se decida sobre o mérito da questão suscitada;

<sup>103</sup> **Art. 376. No início ou no curso de qualquer processo**, o Tribunal poderá, de ofício ou mediante provocação, com ou sem a oitiva da parte, determinar medidas cautelares, observado o rito sumário previsto nos arts. 306 a 312 deste Regimento, desde que presentes os seguintes requisitos:

I - fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio; e

II - risco de ineficácia da decisão de mérito. Parágrafo único. Em caso de comprovada urgência, as medidas cautelares poderão ser determinadas por decisão do Relator ou do Presidente, na hipótese do art. 20, inciso XXII deste Regimento, devendo ser submetidas à ratificação do Tribunal na primeira sessão subsequente, sob pena de perda de eficácia da decisão.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
 Procuradoria Especial de Contas

Na eventualidade da ocorrência de pagamentos com fundamento na atribuição de efeitos pretéritos ao **Parecer/Consulta TC 08/2018 – Plenário** que, inclusive, não transitara em julgado, bem como pagamentos anteriormente efetuados, por iniciativa própria, com ausência de desconto (abate-teto), **DETERMINE** a instauração de **TOMADA DE CONTAS ESPECIAL**, com fundamento no art. 83, III, da Lei Complementar nº 621/2012<sup>104</sup>;

**7.3 a CONCESSÃO DE EFEITO SUSPENSIVO** ao Pedido de Reexame, nos termos do art. 408<sup>105</sup> do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo e art. 166, §1º, da Lei Complementar 621/2012<sup>106</sup>;

**7.4 o PROVIMENTO** do presente **Pedido de Reexame**, para reformar o **Parecer/Consulta TC 08/2018 – Plenário**, alterando-se as respostas dos itens “C”, “D” e “F”, conforme segue:

**Item C - Pergunta:** *Se o teto aplicável a essas carreiras [membros do Ministério Público, do Poder Judiciário, do Tribunal de Contas e da Defensoria Pública], na forma da resposta dos itens anteriores, deve ser aplicado nos casos de acumulação lícita de proventos de aposentadoria com a remuneração devida pelo exercício de cargos acumuláveis, de cargos eletivos ou de cargos de comissão, ressalvados no § 10, do art. 37, da Constituição Federal?*

<sup>104</sup> **Art. 83.** A autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, adotará providências com vistas à instauração de tomada de contas especial para a apuração dos fatos, a identificação dos responsáveis e a quantificação do dano, quando caracterizadas:

**III - ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos;**

<sup>105</sup> **Art. 408.** Caberá pedido de reexame, sem efeito suspensivo, da decisão de mérito proferida em processos de fiscalização e de consulta.

§ 1º Nas hipóteses em que a decisão possa resultar **grave lesão ou lesão de difícil reparação**, o Tribunal poderá, excepcionalmente, por maioria absoluta de seus membros, a pedido do interessado, do sucessor ou do Ministério Público junto ao Tribunal, atribuir efeito suspensivo ao pedido de reexame.

§ 2º É cabível a concessão de efeito suspensivo em pedido de reexame em face de parecer em consulta.

§ 3º Nos casos em que for concedido efeito suspensivo a item específico da decisão, deverá ser dado prosseguimento à execução dos demais itens em processo apartado.

§ 4º Nos processos de consulta, o pedido de reexame será interposto exclusivamente pelo Ministério Público junto ao Tribunal.

§ 5º O prazo para interposição do pedido de reexame é de trinta dias, contados na forma prevista na Lei Orgânica do Tribunal.

<sup>106</sup> **Art. 166.** Cabe pedido de reexame, sem efeito suspensivo, da decisão de mérito proferida em processos de fiscalização e de consulta.

§ 1º Nas hipóteses em que a decisão possa resultar grave lesão ou lesão de difícil reparação, o Tribunal poderá, excepcionalmente, por maioria absoluta de seus membros, a pedido do interessado, do sucessor ou do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, atribuir efeito suspensivo ao pedido de reexame.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
 Procuradoria Especial de Contas

**Resposta:** Em que pese a linha argumentativa delineada exaustivamente na fundamentação deste Pedido de Reexame, que reflete plena convicção, mas considerando o entendimento jurídico do Supremo Tribunal Federal, consoante decisão proferida nos **Recursos Extraordinários 602.043/MT<sup>107</sup>** e **612.975/MT<sup>108</sup>**, com repercussão geral<sup>109</sup>, no tocante aos cargos constitucionalmente acumuláveis na ativa (art. 37, XVI, CF/88) – acúmulo de duas remunerações; ou acúmulo de proventos de aposentadoria com remuneração de cargo acumulável, quando ambos são referentes a cargos acumuláveis na ativa – deve-se aplicar o abate-teto de forma individualizada, isto é, sobre cada cargo; e, por sua vez, no que se refere ao acúmulo de proventos de aposentadoria com subsídio/remuneração de cargo eletivo ou cargo em comissão aplique-se o teto constitucional sobre a soma das duas fontes remuneratórias, conforme exigido pelos artigos 37, XI<sup>110</sup>, XV<sup>111</sup>, XVI<sup>112</sup> e

<sup>107</sup> 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. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28602043%2E+OU+602043%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/gq4re6q> Acesso em: 06 de jun. 2018.

<sup>108</sup> 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. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28612975%2E+OU+612975%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/j6ln6za> Acesso em: 06 jun. 2018.

<sup>109</sup> **FINALIDADES**

- Delimitar a competência do STF, no julgamento de recursos extraordinários, às questões constitucionais com relevância social, política, econômica ou jurídica, que transcendam os interesses subjetivos da causa.

- Uniformizar a interpretação constitucional sem exigir que o STF decida múltiplos casos idênticos sobre a mesma questão constitucional. Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaRepercussaoGeral&pagina=apresentacao> Acesso em: 11 jun. 2018.

<sup>110</sup> **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: ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#)) [...]

**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, de 19.12.2003](#)) (grifou-se)

<sup>111</sup> **XV - o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;** ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#)) (grifou-se)

<sup>112</sup> **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](#)) (grifou-se)



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
 Procuradoria Especial de Contas

§ 10<sup>113</sup> e art. 40, § 11<sup>114</sup>, da Constituição Federal e art. 17<sup>115</sup> do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, analisados em conjunto.

**Item D - Pergunta:** *Para a aplicação do teto remuneratório nos casos mencionados no item anterior devem ser considerados os valores de cada vínculo individualmente, aplicando-se neste caso um teto sobre cada um deles, ou cumulativamente, aplicando-se neste caso o maior teto sobre a soma dos valores de ambos os vínculos?*

**Resposta:** No caso de acúmulo de proventos de aposentadoria com remuneração de cargo eletivo ou cargo em comissão considera-se a incidência do teto constitucional do art. 37, XI, sobre a soma dos rendimentos. No que tange aos cargos constitucionalmente acumuláveis na ativa (art. 37, XVI, CF/88), consoante o posicionamento do Supremo Tribunal Federal, aplica-se o teto constitucional sobre cada um dos vínculos, isto é, isoladamente.

**Item F - Pergunta:** *Em todas as hipóteses acima referidas, quais são os casos que podem ultrapassar o teto remuneratório dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, notadamente, as parcelas de caráter indenizatório previstas na*

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](#))

<sup>113</sup> § 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](#))

<sup>114</sup> **Art. 40.** Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003](#))  
 [...]

§ 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](#))

<sup>115</sup> **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. ([Vide Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003](#))

§ 1º É assegurado o exercício cumulativo de dois cargos ou empregos privativos de médico que estejam sendo exercidos por médico militar na administração pública direta ou indireta.

§ 2º É assegurado o exercício cumulativo de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde que estejam sendo exercidos na administração pública direta ou indireta.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
 Procuradoria Especial de Contas

*legislação estadual, tendo em vista o disposto no § 11, do art. 37, da Constituição Federal?*

**Resposta:** Tendo em vista a necessidade de adequação redacional da resposta ao item **F**, em prol da coerência interna dos fundamentos deste Recurso – notadamente em face do exposto nos itens **C** e **D** – propõe-se a exclusão do trecho “*além das hipóteses de acumulação lícita de remuneração, subsídio, proventos ou pensões, em que serão considerados os tetos respectivos isoladamente*”, de modo que essa Corte de Contas interprete como autorizada a percepção acima do teto remuneratório no seguinte molde: as verbas de natureza indenizatória, os valores advindos do exercício de atribuições de direção ou chefia, os direitos sociais contemplados pelo art. 39, § 3º, da CF/88<sup>116</sup> (tais como pagamento pelo serviço extraordinário, décimo terceiro salário, adicional de férias, adicional noturno, entre outros) e o abono de permanência.

**7.5** na forma do art. 156 da LC nº. 621/2012<sup>117</sup> seja o responsável notificado para, desejando, apresentar contrarrazões ao presente Recurso.

Nesses termos, pede deferimento.

Vitória, 05 de julho de 2018

**HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA**  
 Procurador Especial de Contas

<sup>116</sup> § 3º Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

<sup>117</sup> **Art. 156.** Nos recursos interpostos pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas é assegurado o contraditório, mediante a concessão de oportunidade para oferecimento de contrarrazões recursais, quando se tratar de recurso tendente a agravar a situação do responsável ou do interessado.