



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 607830/20  
ASSUNTO: RECURSO DE REVISTA  
ENTIDADE: DEPARTAMENTO DE TRANSITO DO ESTADO DO PARANÁ  
INTERESSADO: CESAR VINICIUS KOGUT, DANIEL DOS SANTOS, DEPARTAMENTO DE TRANSITO DO ESTADO DO PARANÁ, EVERON CESAR PUCHETTI FERREIRA, JOAO DE PAULA CARNEIRO FILHO, MARIO MARQUES GUIMARAES NETO, MAURO CELSO MONTEIRO, MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, REINHOLD STEPHANES, WAGNER MESQUITA DE OLIVEIRA  
ADVOGADO / PROCURADOR: ANDRE BUENO BAGGIO GUZZONI, BARBARA SINESIO AVILA, JOÃO VITOR FERNANDES CARNEIRO, WILSON REDONDO AVILA  
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

### ACÓRDÃO Nº 1431/21 - Tribunal Pleno

Recurso de Revista do Ministério Público de Contas. Tomada de Contas Extraordinária instaurada em razão da inobservância do teto constitucional previsto no inciso XI do art. 37 e no §11 do art. 40 da Constituição Federal, em virtude de pagamento acumulado da remuneração proveniente de cargo em comissão e dos proventos de aposentadoria a servidores. Provimento do recurso, com o reconhecimento da irregularidade e imposição de determinação.

#### **1 - RELATÓRIO DO CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES (Relator originário)**

Tratam os autos de Recurso de Revista interposto pelo Ministério Público de Contas (peças 63-64) em face de decisão deste Tribunal contida no Acórdão nº 1953/20 – STP (peça 58), publicado em 03/09/2020 (peça 62), que julgou regulares as contas extraordinariamente tomadas do Departamento de Trânsito do Paraná – DETRAN/PR, e dos senhores César Vinícius Kogut (Diretor-Geral), Daniel dos Santos (Chefe de Controladoria), Everon Cesar Puchetti Ferreira (Chefe de Gabinete), João de Paula Carneiro Filho (Diretor Administrativo e Financeiro) e Mauro Celso Monteiro (Diretor Operacional), servidores ocupantes de



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

cargos comissionados cujas remunerações, somadas aos benefícios previdenciários recebidos, estariam extrapolando o teto constitucional.

Por maioria, foi assim decidido:

*“ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, por voto de desempate do presidente, em:*

*I – Determinar a improcedência da Tomada de Contas Extraordinária para, com fundamento no art. 16, I da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, julgar regulares as contas dos senhores César Vinícius Kogut, Everon Cesar Puchetti Ferreira, João de Paula Carneiro Filho, Mauro Celso Monteiro, Mario Marques Guimarães Neto, Daniel dos Santos e Reinhold Stephanes.*

*II – determinar, após transitada em julgado a decisão, com fundamento no art. 398, § 1º do Regimento Interno, o encerramento do processo e o seu arquivamento na Diretoria de Protocolo.”*

O *Parquet*, em razões recursais, sustentou que a correta interpretação a ser conferida ao artigo 37, XI, e 40, § 11, da Constituição Federal seria a de que o teto remuneratório deve ser aplicado à somatória das parcelas recebidas a título de proventos de aposentadoria e de remuneração por exercício de cargo em comissão. Defendeu assim a necessidade de reforma da decisão recorrida, eis que amparada em teses firmadas pelo Supremo Tribunal Federal em regime de repercussão geral (Temas 384 e 377), as quais teriam se limitado a tratar da situação dos cargos acumuláveis na forma do art. 37, XVI, da CF, não tendo, por conseguinte, tratado das situações discutidas neste feito.

Argui, ainda, a impossibilidade de se conferir interpretação extensiva à tese firmada pelo STF, e a necessidade de obediência ao art. 41. da Lei



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Orgânica desta Corte, vez que este Tribunal teria consolidado entendimento diverso, com força normativa e efeito vinculante, na Consulta nº 352550/17, que decidiu que ao somatório dos valores percebidos a título de subsídio de prefeito com os proventos de aposentadoria ou pensão, aplica-se a regra geral do inciso XI do art. 37 da Constituição Federal.

O recurso foi recebido pelo Despacho nº 1210/20 – GCFC (peça 66).

Após a distribuição do feito, foi determinada a intimação de todos os interessados, consoante Despacho nº 1003/20 – GCFAMG (peça 74), para fins de contrarrazões ao recurso de revista interposto.

Cezar Vinícius Kogut, João de Paula Carneiro Filho, Daniel dos Santos, Mauro Celso Monteiro, e Everon Cesar Puchetti Ferreira apresentaram contrarrazões (peças 89-91), arguindo, em sede de preliminar, a perda superveniente do objeto do pedido recursal, vez que os recorridos não mais estariam ocupando os cargos em comissão junto ao DETRAN PR, desde julho de 2020. No mérito, requereram o desprovemento do recurso, defendendo a necessidade de aplicação do teto remuneratório isoladamente ao cargo comissionado e ao benefício previdenciário recebido, a fim de evitar a imposição de trabalho sem devida remuneração. Também destacaram que o entendimento adotado é o defendido pela Procuradoria Geral do Estado.

O Secretário de Administração e Previdência à época dos fatos, Sr. Reinhold Stephanes, também se manifestou nos autos (peças 95-97), reiterando, em preliminar, que seria parte ilegítima a figurar no processo, pois não haveria nexo de causalidade entre sua conduta enquanto Secretário de Estado da Administração com as supostas irregularidades apontadas pela 5ª ICE (ou mesmo pelo MPC, neste Recurso de Revista). No mérito, defendeu a manutenção da decisão recorrida, arguindo que eventual provimento do recurso, com retorno a entendimento já superado por instâncias judiciais, geraria insegurança jurídica, pois a Administração Pública então terá de agir diante de entendimentos conflitantes proferidos por órgãos judiciais e de controle distintos.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Submetido o feito a apreciação técnica, recebeu a Instrução nº 3/2021 – 5ICE (peça 99), que afastou as preliminares, por insubsistentes e, no mérito, opinou pelo provimento do recurso ministerial, aduzindo que o teto remuneratório aos agentes funcionais ocupantes de cargos em comissão que percebem outros rendimentos deve incidir sobre o somatório das remunerações. Manteve, assim, a defesa de que a orientação fixada pelo STF em sede de Repercussão Geral seria limitada à hipótese-fático analisada aos casos de cargos acumuláveis na forma do art. 37, inciso XVI. Propugnou ainda a unidade instrutiva pela deliberação sobre a pertinência ou não da devolução dos valores pagos indevidamente em desconformidade com o teto constitucional, bem como pela adoção dos efeitos da decisão a ser tomada, nos termos fixados pelo Acórdão nº 560/19 - STP, a partir de 05 de maio de 2017.

O opinativo técnico foi acompanhado na íntegra pela manifestação ministerial conclusiva, contida no Parecer nº 87/21 - PGC (peça 100).

### **2 - DA FUNDAMENTAÇÃO DO CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES (Relator originário)**

Presentes os requisitos de admissibilidade relativos à tempestividade, adequação procedimental, legitimidade e interesse, ratifico o conhecimento do recurso interposto, passando ao exame das razões de mérito apresentadas.

#### **2.1. PRELIMINARMENTE**

##### **2.1.1. Preliminar de perda superveniente do objeto recursal e falta de interesse recursal**

Os recorridos Cesar Vinicius Kogut, João de Paula Carneiro Filho, Daniel dos Santos, Mauro Celso Monteiro e Everon Cesar Puchetti Ferreira, apresentaram preliminar de perda superveniente do objeto recursal – falta de



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

interesse recursal, aduzindo não mais ocuparem, desde julho de 2020, os cargos em comissão no DETRAN/PR, cuja remuneração se encontra em discussão.

Corroborando as conclusões técnica e ministerial, entendo que não procede a argumentação. O fato de os interessados não mais receberem os vencimentos do cargo comissionado, não modifica a necessidade de decisão quanto à regularidade dos atos examinados na Tomada de Contas Extraordinária.

Dessa feita, como bem destacado no parecer ministerial, *“não há que se falar em perda do objeto (que resultaria em provimento jurisdicional inútil, o que não é o caso conforme visto acima) ou falta de interesse recursal (o pedido é juridicamente possível, mesmo com a cessação do vínculo dos recorridos com a Administração Pública), pois o mérito da presente ação encontra plenas condições de análise e julgamento”* (peça 100, p. 05).

### **2.1.2. Preliminares de ilegitimidade passiva e falta de interesse recursal**

O Sr. Reinhold Stephanes, por sua vez, arguiu preliminarmente sua ilegitimidade passiva, ante alegada ausência de nexo de causalidade entre sua conduta quando ocupava o cargo de Secretário de Estado da Administração e os fatos apurados em sede de Tomada de Contas. Também aduziu que deixou de ser Secretário de Estado da Administração e da Previdência em julho de 2020, conforme Decreto n.º 4956/2020, de modo que restaria ausente o interesse recursal.

Consoante já firmado no Acórdão 1953/20 – Tribunal Pleno, não procede a alegação, uma vez que o Secretário de Estado da Administração e Previdência é o responsável pela fixação das regras e espécies remuneratórias, de modo que eventual responsabilidade deve ser apurada no mérito processual.

Também não há que se falar em ausência de interesse recursal, uma vez que a regularidade dos atos apurados neste feito dizem respeito ao período em que o recorrido era o agente responsável pela administração superior da folha de pagamento estadual, bem como pela coordenação das atividades de orientação técnica e normativa através do sistema Meta 4 aos diversos órgãos estaduais.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

### 2.2. NO MÉRITO

O recurso ministerial defende a procedência da Tomada de Contas Extraordinária, instaurada em acolhimento à proposta formulada pela 5ª Inspeção de Controle Externo (peça 03), que, no curso do exercício das atividades de controle externo, mediante a análise dos contracheques do período de janeiro a junho de 2019, apontou irregularidade no pagamento a servidores em situação de **acúmulo de remuneração proveniente de cargo em comissão com proventos de aposentadoria**, cujo somatório ultrapassava o teto permitido constitucionalmente, sem o devido abatimento.

Reitera o recorrente que a não aplicação do teto remuneratório aos agentes funcionais que percebem outros rendimentos, na forma de proventos de aposentadoria, violaria o estabelecido no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal – CF/88 e art. 27, inciso XI, da Constituição Estadual e Lei Estadual nº 15.433/20075 c/c Lei Estadual nº 19.901/20196.

Divergindo dos opinativos lançados nos autos e coerente com o posicionamento que recentemente adotei à luz da jurisprudência mais recente, inclusive do próprio Supremo Tribunal Federal, entendo que, em respeito ao princípio da valoração do trabalho (CF, art. 1º, IV), ao princípio da igualdade (CF, art. 5º, caput) e à garantia da irredutibilidade salarial, e em atendimento às teses 277 e 284 de Repercussão Geral, do Supremo Tribunal Federal, em todas as hipóteses constitucionalmente permitidas de cumulação de cargos, ou de cargos e proventos de aposentadoria, a observância do teto remuneratório deve se dar de forma individualizada.

Por essa razão, e de acordo com os fundamentos a seguir expostos, deve o Recurso de Revista ser conhecido, e julgado **improcedente**, mantendo-se a decisão que reconheceu a **regularidade** da atuação do DETRAN/PR quanto aos pagamentos de servidores que acumulam **remuneração proveniente de cargo em comissão com proventos de aposentadoria/reserva**, cujo somatório ultrapassa o teto permitido constitucionalmente, eis que, consoante posicionamento jurisprudencial emanado do próprio Supremo Tribunal Federal, em tais situações o



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

teto constitucional deve ser aplicado isoladamente em relação a cada vínculo regularmente acumulado.

### **2.2.1. Do campo de Incidência da tese da repercussão geral do STF à hipótese-fático analisada**

A situação em exame encontra-se albergada pela tese fixada nos temas 377 e 384, de Repercussão Geral, pelo Guardião da Constituição nos Recursos Extraordinários nº 602.043 e 612.975, assim formulada:

***“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”.***

Em que pese a redação da tese proferida em sede de Repercussão Geral não tenha sido expressa quanto à hipótese discutida nos presentes autos<sup>1</sup> – a ***consideração individualizada do valor dos proventos de aposentadoria e do valor da remuneração de cargo em comissão de livre nomeação e exoneração***, idêntica solução se impõe, em obediência aos princípios sobre os quais foi embasada tal decisão – os da justa valoração do trabalho, da isonomia, da irredutibilidade dos vencimentos, da segurança jurídica e também da eficiência administrativa.

De fato, **a situação de cumulação constitucional e legal de cargo público a proventos de aposentadoria encontra-se no campo dos casos constitucionalmente autorizados**, de modo que o teto remuneratório deve ser observado isoladamente para cada um dos vínculos.

---

<sup>1</sup> O RE 602.043 discutiu a aplicabilidade do teto remuneratório à soma das remunerações provenientes da acumulação de dois cargos públicos privativos de médico do Estado de Mato Grosso. O RE 612.975, tratou da aplicabilidade do teto remuneratório aos proventos de aposentadoria percebidos cumulativamente com a remuneração de cargo público cumulável.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em posição antagônica, o recorrente e a unidade técnica defendem que a eficácia da tese da repercussão geral do STF não poderia ser aplicada à hipótese-fático analisada nos autos, e que a pretensão dos defendentes alargaria referida tese de maneira indevida.

Segundo o posicionamento da unidade instrutiva, o entendimento acerca do campo de incidência da tese de Repercussão Geral deveria ser o seguinte:

<i>Hipótese fático-jurídica 01</i>	<i>Hipótese fático-jurídica 02</i>	<i>Hipótese fático-jurídica 03</i>
Servidores remunerados pelo exercício de <u>cargos acumuláveis</u> (atividade e inatividade).	Percepção simultânea de proventos de aposentadoria (não abarcados pelo art. 37, XVI) com remuneração de <u>cargo em comissão</u> .	Percepção simultânea de proventos de aposentadoria (não abarcados pelo art. 37, XVI) com remuneração de <u>cargo eletivo</u> .
<b>Fundamento Legal:</b> Art. 37, XVI c/c Art. 40, § 11, primeira parte, ambos da CF/88.	<b>Fundamento Legal:</b> Art. 40, § 11º, segunda parte, da CF/88.	<b>Fundamento Legal:</b> Art. 40, § 11º, terceira parte, da CF/88.
<b>Trecho(s) Legal:</b>  Art. 37. XVI - é vedada a <u>acumulação remunerada de cargos públicos</u> , exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI: a) a de dois cargos de professor; b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico; c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas.  <u>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.</u>	<b>Trecho(s) Legal:</b>  <u>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.</u>	<b>Trecho(s) Legal:</b>  <u>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.</u>
<b>Manifestação do STF:</b> Tese do STF em Repercussão Geral - Temas 377 e 384.	<b>Manifestação do STF:</b> <u>NÃO</u> abarcado pela Tese do STF em Repercussão Geral - Temas 377 e 384.	<b>Manifestação do STF:</b> <u>NÃO</u> abarcado pela Tese do STF em Repercussão Geral - Temas 377 e 384.
<b>Técnica de Cálculo</b> Aplicação <u>isolada</u> do teto para cada remuneração.	<b>Técnica de Cálculo</b> Aplicação <u>conjunta</u> do teto para ambas as remunerações.	<b>Técnica de Cálculo</b> Aplicação <u>conjunta</u> do teto para ambas as remunerações.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Dirirjo de tais conclusões, entendendo que deve ser mantida a decisão recorrida, com suporte não apenas nas manifestações emitidas pelo Tribunal de Contas da União, mas também em **decisões recentes do próprio Supremo Tribunal Federal que elucidaram de forma inconteste as hipótese de aplicabilidade das teses 377 e 384, além da jurisprudência pátria que vem se firmando acerca do tema.**

De fato, reanalisando as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal que fundamentaram o enunciado de repercussão geral, é preciso concluir que as teses em exame alcançam todas as hipóteses de cumulação constitucionalmente respaldadas, notadamente as situações previstas no art. 37, § 10 e no art. 40 § 11 da Carta da República, a saber:

*“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.**” (grifei)*

*“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 o que, apropriadamente, doutrina Luciano Ferraz, em artigo elaborado após a manifestação do Supremo Tribunal Federal com Repercussão Geral:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*“Sobre o artigo 37, XVI da Constituição, não há dúvida de que a seu propósito o STF fixou a orientação do Tema 377, demonstrando que o exercício simultâneo de cargos públicos acumuláveis (também empregos ou funções, na dicção do inciso XVII) atrai a incidência isolada do teto remuneratório sobre cada um desses vínculos.*

*Na mesma assentada, contudo, foram tratados, ao longo dos votos dos ministros do STF, o artigo 37, parágrafo 10 e o artigo 40, parágrafo 11, ambos introduzidos pela EC 20/98. O primeiro traz uma regra de acumulação típica, ao permitir que um indivíduo já aposentado possa exercer (e possa receber a contraprestação pecuniária) outro cargo acumulável na atividade, um cargo em comissão ou um cargo eletivo. Já o artigo 40, parágrafo 11 explicita a incidência do teto remuneratório sobre a soma de proventos decorrente de cargos acumuláveis na atividade (primeira parte) e sobre o resultado da soma de proventos de um cargo acumulável com a remuneração de outro (segunda parte), numa aproximação semântica e substantiva com a expressão “percebidos cumulativamente ou não”, constante do artigo 37, XI da Constituição.*

*Com efeito, a primeira parte do artigo 40, parágrafo 11 impõe a observância do teto na “soma total dos proventos de inatividade, inclusive quando decorrentes da acumulação de cargos ou empregos públicos, bem como de outras atividades sujeitas à contribuição para o regime geral de previdência social”, ao passo que a segunda parte trata do “montante resultante da adição de proventos de inatividade com remuneração de cargo acumulável na forma desta Constituição, cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, e de cargo eletivo”.*

(...)



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*A apreciação dos votos que compõem o inteiro teor dos acórdãos dos recursos extraordinários que levaram à edição do Tema 377 do STF apresenta as respostas pretendidas, notadamente no que diz respeito à inviabilidade da “soma” e da “adição” de proventos com proventos e de proventos com vencimentos, literalmente determinada pelo artigo 40, parágrafo 11 da Constituição.*

(...)

*(...) o voto condutor do acórdão foi no sentido de que a Emenda Constitucional 19/98 (atualmente EC 41/2003) alterou inconstitucionalmente a regra do artigo 37, XI, mediante o inserir da expressão “percebidos cumulativamente ou não”. Da mesma forma, considera-se inconstitucional, sem redução de texto, interpretação que prestigie a incidência do artigo 40, parágrafo 11 (incluído pela EC 11/98) em hipóteses admitidas de acumulação.*

*A dizer-se de outra forma — e a despeito do entendimento do TCU, ao considerar-se a ratio decidendi dos julgados do STF, teto único e adensado não incide inclusive nos casos de acumulação autorizados pelo artigo 37, parágrafo 10 da Constituição, entre eles o de magistrado aposentado com cargo em comissão na atividade.”<sup>2</sup>*

Dessa feita, de uma leitura sistemática quanto ao decidido pela Suprema Corte pátria, deve-se concluir que a expressão “percebidos cumulativamente ou não” deve ser considerada inconstitucional não apenas em relação às hipóteses de percepção simultânea de rendimentos ou de proventos decorrentes do exercício de cargos acumuláveis nos termos do inciso XVI do artigo

---

<sup>2</sup> FERRAZ, Luciano. Divergências em torno do teto remuneratório na acumulação de cargos. Informativo CONJUR. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-fev-15/divergencias-teto-remuneratorio-acumulacao-cargos>. Acesso em 17/04/2020.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

37<sup>3</sup>, como também às hipóteses de cumulação previstas nos art. 37, § 10 e para os fins de interpretação do art. 40, § 11, da Carta da República.

### 2.2.2. Detalhamento do posicionamento do STF

Para melhor elucidar essa posição, releva extrair, dos votos emitidos na decisão do STF nos RE 612.975 – MT e RE 602043 - MT, tomada pelos votos da maioria de seus Ministros, vencido o Ministro Edson Fachin, alguns excertos, a começar pelas conclusões apresentadas pelo voto condutor do Ministro *Marco Aurélio*:

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

(...)

*“Idêntica orientação há se de ser observada no tocante às demais circunstâncias constitucionais de acumulação de cargos, empregos e funções públicas, alusivas a vencimento, subsídio, **remuneração oriunda do exercício de cargos em comissão, proventos e pensões, ainda que os vínculos digam respeito a diferentes entes federativos.**”*

<sup>3</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;
- c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;”



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(...)

*A cláusula contida no inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal – “percebidos cumulativamente ou não” – diz respeito a junções remuneratórias fora das autorizadas no inciso que se segue, ou seja, o XVI, a viabilizar a simultaneidade do exercício de dois cargos de professor, a de técnico ou científico e a de dois cargos privativos de profissionais da saúde.*

*Ante o quadro, nego provimento ao extraordinário, reconhecendo: 1) a inconstitucionalidade da expressão “percebidos cumulativamente ou não” contida no artigo 1º da Emenda Constitucional nº 41/2003, no que deu nova redação ao artigo 37, inciso XI, da Carta da República, considerada interpretação que englobe situações jurídicas a revelarem acumulação de cargos autorizada constitucionalmente; e 2) a inconstitucionalidade do artigo 9º da Emenda Constitucional nº 41/2003, afastando definitivamente o artigo 17 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, porquanto surtiu efeitos na fase de transformação dos sistemas constitucionais – Cartas de 1967/1969 e 1988 -, excluída a abrangência a ponto de fulminar direito adquirido.*

*Alfim, proponho tese para efeito de repercussão geral: Nos casos autorizados constitucionalmente de acumulação de cargos, empregos e funções, a incidência do artigo 37, inciso XI da Carta da República pressupõe a consideração de cada um dos vínculos formalizados, afastada a observância do teto remuneratório quanto ao somatório dos ganhos do agente público.” (grifei)*

Na mesma linha de entendimento, defendeu o Ministro Alexandre de Moraes em seu voto:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*“A EC 20/1998 autorizou a cumulação remunerada na hipótese já mencionada; após mais de décadas seria possível afastar uma das remunerações – proventos ou subsídios – sem que houvesse quebra frontal da irredutibilidade de vencimentos e da segurança jurídica nessa situação? Acredito que não, pois haveria, conforme proclamou o Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, o vedado “decesso remuneratório”.*

*Dessa forma, por tratar-se de medida excepcional e transitória, não revogada pela EC 41/2003, pois somente se aplica àqueles que ingressaram, por concurso ou outra forma de provimento constitucional, até a promulgação da EC 20/1998 e já estavam aposentados em outro cargo, não podendo em hipótese alguma cumular duas aposentadorias; e, diante, ainda, de frontal desrespeito ao princípio da valoração do trabalho (CF, art. 1º, IV), ao princípio da igualdade (CF, art. 5º, caput) e à garantia da irredutibilidade consistente na aplicação de teto unitário à somatória dos cargos, voto pelo desprovimento do recurso extraordinário do Estado de Mato Grosso.”*

Também o Ministro Luís Roberto Barroso, acompanhando o voto do Relator, concluiu:

*“E é exatamente nessa linha que eu estou encaminhando a minha proposta para entender que, Presidente, devem ser interpretadas conforme a Constituição, para não incidirem no caso da acumulação legítima de cargos, as expressões “cumulativamente ou não” constantes do artigo 37, XI, da Constituição, e a locução “inclusive quando decorrentes da acumulação de cargos ou empregos públicos” constante do disposto*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

no artigo 40, § 11, da Constituição<sup>4</sup>, sendo que, como disse, o artigo 40, § 11, foi inserido pela Emenda Constitucional nº 20.

Portanto, é a emenda, em última análise, que nós estamos declarando inconstitucional, e o artigo 37, XI, que foi inserido pela Emenda Constitucional nº 41/2003.

**E considero que a cláusula pétrea violada aqui é o direito fundamental à remuneração pelo trabalho desempenhado.**

De modo que, em essência, estou acompanhando a posição do Ministro Marco Aurélio com a seguinte tese que, numa proposição, sintetiza a minha visão da hipótese:

Nas hipóteses de acumulação lícita de cargos, o teto remuneratório incide isoladamente para cada uma das parcelas remuneratórias, vedada a incidência sobre o somatório dos vencimentos.

Portanto, eu estou acompanhando o Relator na conclusão e no fundamento.” (grifei)

Do voto da Ministra Rosa Weber cumpre extrair:

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

---

<sup>4</sup> Art. 40. (...)

§ 11. Aplica-se o limite fixado no art. 37, XI, a 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.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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

O Ministro Luiz Fux encaminhou o seu voto no mesmo sentido:

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

*E, como as palavras da Constituição devem ser interpretadas à luz do princípio da unidade da Constituição – todas as regras têm de ser interpretadas no contexto -, no meu modo de ver, a ratio essendi dessa Emenda foi evitar a criação de novas formas de cumulação.*

*Mas, evidentemente, a Emenda constitucional não viria a infirmar aquilo que já fora estabelecido anteriormente. **E, por via reflexa, ela estaria, como destacou agora o Ministro Barroso, a violar um cláusula pétrea, realmente, porque permitir que haja uma acumulação e impor que essa acumulação seja exercida***



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*graciosamente afronta esse fundamento da República, que é a valorização do trabalho. E essa desvalorização do trabalho vai gerar um desânimo de assunção, pelas melhores cabeças do país, de funções que podem auxiliar o Poder Público e, com isso, gerar também uma violação tanto ao princípio da isonomia, quanto ao princípio da eficiência.*

*Ou seja, as melhores cabeças não se dedicarão ao Poder Público; elas preferirão servir à iniciativa privada, para escapar dessa contraditio criada aparentemente pela Constituição Federal, com a EC nº 41, mas que uma interpretação como essa que foi dada pelo Supremo acaba atingindo o resultado justo". (grifei)*

O Ministro Gilmar Mendes concluiu com o seu voto dizendo:

*"A mim, parece-me que é possível, sim, fazer-se uma interpretação harmonizadora, na linha do que já foi falado e das experiências que vêm sendo colacionadas, de modo a, num espírito de concordância prática, admitir-se, sim, a acumulação com a autonomia dos limites, com a aplicação de teto em cada uma das situações.*

*(...)*

*Então, parece-me que, de todo avisado, nós façamos essa interpretação adequada para homonizar os dispositivos, eventualmente em rota de colisão, para que, adotando a técnica da concordância prática, reconheçamos que é de permitir-se, na linha do que sustentou o relator, a acumulação, observados os liites autônomos referidos."*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O Ministro Celso de Mello finalizou o seu voto aduzindo:

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

Por fim, cumpre destacar do voto da Ministra Carmen Lúcia, então Presidente:

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

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

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

*E apenas anotar que isso resolve, ainda que, como disso o Ministro Gilmar, não tenha talvez um número tão grande de casos, mão são casos que, aos administradores públicos, causa*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*enorme dificuldade quando se depara com essa situação, até porque as contas acabam sendo submetidas aos controle, como é da Constituição, e nem sempre a compreensão em sendo nesse sentido.*

*Então, há problemas administrativos permanentes.*

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

Portanto, a linha de entendimento fixada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento acima reportado, em sua fundamentação, foi no sentido da defesa do princípio da valoração do trabalho, da isonomia, da irredutibilidade dos vencimentos, da segurança jurídica, princípios esses plenamente aplicáveis não apenas à situação da cumulação efetiva e concomitante de cargos, mas igualmente, às situações de cumulação de proventos legitimamente auferidos à renumeração de cargo em comissão ou ainda à cumulação de proventos de aposentadoria ao subsídio pelo exercício de cargo político.

### **2.2.3. Jurisprudência pátria posterior à decisão do STF com repercussão geral**

O poder judiciário pátrio vem apreciando situações de cumulação e decidindo sobre a incidência isolada do “abate teto”, em reiteradas ocasiões.

As decisões mais importantes a serem colacionadas são os recentes julgamentos monocráticos proferidos por Ministros do próprio Supremo Tribunal Federal elucidando a questão da aplicabilidade das teses 377 e 384 às hipóteses de cumulação de proventos de aposentadoria à remuneração pelo exercício de cargo de livre nomeação.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Veja-se, para tanto, a seguinte decisão de lavra do Ministro Alexandre de Moraes:

*“Decisão.*

*Trata-se de Recurso Extraordinário interposto por LUISLINDA DIAS DE VALOIS SANTOS em face de acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Na origem, a recorrente, Desembargadora aposentada do Tribunal de Justiça da Bahia, ajuizou ação de rito comum, objetivando a condenação da União ao pagamento da quantia de R\$ 490.207,76 (quatrocentos e noventa mil, duzentos e sete reais e setenta e seis centavos), devidamente atualizada, referente aos valores descontados de seus rendimentos mensais em razão do "abate teto", nos períodos em que ocupou os cargos de Secretária Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (15/06/2016 a 03/02/2017) e de Ministra de Estado dos Direitos Humanos (03/02/2017 a 20/02/2018). Esclareceu que deveria perceber, pelo cargo de Secretária Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, o montante de R\$ 15.075,79 (quinze mil e setenta e cinco reais e setenta e nove centavos) e, pelo cargo de Ministra de Estado dos Direitos Humanos, a quantia de R\$ 30.934,70 (trinta mil e novecentos e trinta e quatro reais e setenta centavos) mensais.*

*Informou, ainda, que já recebia, a título de aposentadoria como Desembargadora, proventos brutos de R\$ 30.471,10 (trinta mil e quatrocentos e setenta e um reais e dez centavos). Como, durante os anos em que exerceu as funções supracitadas, o teto constitucional estava fixado em R\$ 33.700,00 (trinta e três mil e setecentos reais), ocorria o desconto dos valores que excediam esse limite, tomando-se por base a soma dos seus proventos com a remuneração dos cargos ocupados, os quais estão*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*demonstrados, mês a mês, por meio de planilha anexada à petição inicial.*

*A tabela revela que, entre agosto de 2016 a janeiro de 2017, foi abatida a importância de R\$ 76.959,44; e, entre fevereiro de 2017 a fevereiro de 2018, o valor de R\$ 389.832,77; que, somados, perfazem o total de R\$ 466.792,21 (corrigidos segundo os parâmetros da autora, alcançam o montante pleiteado de R\$ 490.207,76).*

*Os argumentos articulados na petição inicial se apoiaram em dois pontos: (a) a tese firmada em repercussão geral nos REs 602.043 (Tema 384) e 612.975 (Tema 377); e (b) a impossibilidade de o Estado impor o trabalho gratuito a quem acumula lícitamente funções públicas, na forma permitida pelo art. 37, § 10, da Constituição Federal. Aduz que teve a quase totalidade da remuneração de um dos vínculos glosada pelo abate teto, por perceber proventos de aposentadoria, no mesmo período em exercia cargos de livre nomeação e exoneração.*

*O juiz de primeiro grau, preliminarmente, afastou a alegação da União de incompetência absoluta ou relativa da Justiça Federal para apreciar o pleito, tendo em vista ter o ente federal interesse na causa, uma vez que os descontos foram efetuados pelo Ministério da Justiça, e, respectivamente, haver sido comprovado que autora reside em Aracaju – SE, e não no Estado da Bahia, como alegado pela União. No mérito, com esteio nos Temas 384 e 377 e na jurisprudência do STJ, condenou a Ré a restituir os valores descontados.*

*Considerou, ainda, que a glosa nos rendimentos da autora: (i) geraria enriquecimento sem causa da União; (ii) desestimularia a acumulação de cargos permitida pela Constituição, com prejuízo à eficiência administrativa; (iii) provocaria situações*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*contrárias ao princípio da isonomia, já que conferiria tratamento desigual entre servidores públicos que exercem idênticas atribuições. Contra essa decisão, não houve recurso voluntário da União. No entanto, os autos subiram ao Tribunal Regional Federal da 5ª Região para a análise da remessa oficial.*

*O Tribunal de origem, em preliminar, confirmou a sentença no ponto em que rejeitou a preliminar de incompetência da Justiça Federal.*

*(...)*

*Decido.*

*Reputam-se preenchidos os pressupostos legais e constitucionais de admissibilidade do recurso. A repercussão geral foi adequadamente demonstrada no RE.*

*No mérito, razão assiste à recorrente.*

*Ressalte-se, inicialmente, que a própria UNIÃO não recorreu da decisão de 1º grau favorável à recorrente.*

*O Tribunal de origem deu provimento à remessa oficial para julgar improcedente o pedido inicial, ao fundamento de que, in casu, não houve acumulação de cargos, empregos ou funções autorizadas constitucionalmente, uma vez que, para a magistratura, a única hipótese permitida de acúmulo é a do exercício de um cargo de magistério (art. 95, parágrafo único, I), que não é a hipótese dos autos em que autora, Desembargadora aposentada, recebeu proventos decorrentes da inatividade com remuneração de cargo em comissão.*

*Ao julgar os embargos de declaração opostos pela autora, o Tribunal a quo negou provimento aos declaratórios quanto*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*à alegada existência de obscuridade e contradição no julgado. Somente deu provimento aos declaratórios, sem efeitos infringentes, para suprir a omissão quanto à aplicação, ou não, da tese fixada nos Temas 377 e 384 da repercussão geral.*

*Entendeu que os precedentes abrangem apenas as situações de cargos acumuláveis na forma da Constituição, não tendo sido apreciadas, nos precedentes paradigmas, as hipóteses de percepção simultânea envolvendo proventos de aposentadoria, ou aquelas relativas a cargos eletivos, bem como as que se referem a cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração.*

***O Tribunal de origem não só confundiu os institutos da aposentadoria com disponibilidade, como, simplesmente, ignorou as decisões do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL prolatadas em sede de repercussão geral. O Tribunal de origem, ao equiparar os institutos da aposentadoria com o da disponibilidade, deu interpretação absolutamente errônea ao art. 95, parágrafo único, inciso I, da Constituição Federal, onde se lê ser proibido aos magistrados "I - exercer, ainda que em disponibilidade, outro cargo ou função, salvo uma de magistério".***

*Absolutamente errônea, tanto lógica e jurídica, quanto empiricamente, por demonstrar total ignorância, entre outros casos, por exemplo, de que o ex-Presidente do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, Ministro Nelson Jobim, após se aposentar, exerceu o cargo de Ministro da Defesa. A razão subjacente de um juiz não poder exercer outro cargo ou função, salvo uma de magistério, ainda que em disponibilidade, reside no fato de que, quando colocado nessa condição, seja porque foi punido ou por estar aguardando lotação em alguma comarca, ele não se despe da função de juiz. Dessa forma, o exercício simultâneo de um cargo de*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*confiança de livre nomeação é incompatível com seus deveres funcionais.*

***Situação bem diversa é aquela em que o magistrado já está aposentado.*** As garantias constitucionais de independência e imparcialidade (vedações), a partir da aposentadoria, não mais se lhe aplicam, inexistindo na Constituição Federal qualquer vedação ao exercício de cargos ou funções, não havendo, portanto, qualquer dúvida sobre a licitude de um magistrado aposentado advogar, ou ser parlamentar, ou ainda, exercer outro cargo ou função de confiança, inclusive, Ministro de Estado.

***O acórdão recorrido, também de maneira errônea, afastou a aplicação dos precedentes vinculantes dos TEMAS 377 e 384, na consideração de que a situação verificada no caso concreto sob exame não foi abrangida naqueles paradigmas.*** É nítida a estrita aderência dos leading cases com a hipótese dos autos. No RE 602.043 (tema 384) e no RE 612.975 (tema 377), ambos da relatoria do eminente Ministro MARCO AURÉLIO, o Plenário desta SUPREMA CORTE 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.”

No julgamento do RE 612.975-RG, esta SUPREMA CORTE afastou a observância de um único teto remuneratório quanto ao somatório dos ganhos de agente público. ***O caso versava, inclusive, sobre a possibilidade de acumulação remunerada de proventos de aposentadoria e salário do novo cargo, pois se referia à acumulação de proventos do cargo de***



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

***Tenente Coronel da reserva da Polícia Militar do Estado de Mato Grosso com a remuneração pelo exercício do cargo de Odontólogo vinculado ao Sistema Único de Saúde, com fundamento no art. 11 da Emenda Constitucional 20/1998: Art. 11 - A vedação prevista no não se aplica aos membros de poder e aos inativos, servidores e militares, que, até a publicação desta Emenda, tenham ingressado novamente no serviço público por concurso público de provas ou de provas e títulos, e pelas demais formas previstas na Constituição Federal, sendo-lhes proibida a percepção de mais de uma aposentadoria pelo regime de previdência a que se refere, aplicando-se-lhes, em qualquer hipótese, o limite de que trata o § 11 deste mesmo artigo.***

***Como tive oportunidade de enfatizar no voto que proferi naquela assentada, a importante controvérsia se colocava também em relação à autorização prevista no art. 37, § 10, parte final, da CF/1988, que diz respeito à possibilidade da soma dos proventos de aposentadoria com a remuneração atual poder exceder ao teto salarial do funcionalismo público, equivalente ao subsídio do Ministro do Supremo Tribunal Federal; devendo ser considerados, separadamente, os respectivos tetos para cada um dos cargos, ou seja, os proventos de aposentadoria não poderão exceder o teto constitucional, da mesma maneira, que os vencimentos do novo cargo; não havendo, contudo, somatória de ambos para fins de um único teto remuneratório.***

***A interpretação constitucional não pode ser feita sem compatibilizar-se com as demais previsões constitucionais em especial a norma do inciso IV do art. 1º, que traz como um dos fundamentos da República os valores sociais do trabalho, do que decorre, obviamente, a remuneração pelo serviço público prestado, e a norma do art. 95, III, que consagra a regra da irredutibilidade garantindo-se coerência dos diversos dispositivos do texto***



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*normativo, a fim de conceder-lhe efetividade geral (método lógico), buscando a finalidade da norma, ou seja, pretendendo alcançar os valores por ela enunciados (método teleológico), sempre dentro de uma análise do conteúdo da norma dentro da ideia de unidade do ordenamento jurídico, uma vez que os diversos preceitos convivem de maneira harmônica dentro de um sistema constitucional (método sistemático).*

*Caso contrário, restringindo-se somente à literalidade da norma, o intérprete estaria ignorando a necessidade da hermenêutica como teoria científica da arte de interpretar (CARLOS MAXIMILIANO. *Hermenêutica e aplicação do direito*. Rio de Janeiro: Forense, 1988. p. 1) com a finalidade de integração do sistema normativo, e como apontado por VICENTE RAO tendo por objetivo investigar e coordenar por modo sistemático os princípios científicos e leis decorrentes, que disciplinam a apuração do conteúdo, do sentido e dos fins das normas jurídicas e a restauração do conceito orgânico do direito (O direito e a vida dos direitos. São Paulo: Max Limonad, 1952. v. 2, p. 542). Os fundamentos lançados naquela ocasião servem, perfeitamente, ao caso ora em análise, pois em ambas as hipóteses haverá a possibilidade de acumulação de proventos de aposentadoria com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, respeitando-se, porém, o limite do teto salarial do funcionalismo público, previsto no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal, para cada um dos valores; ou seja, tanto para os proventos de aposentadoria, quanto para os subsídios/vencimentos do novo cargo. Como bem ressaltou o eminente Ministro MARCO AURÉLIO, Relator do RE 612.975-RG, não se deve extrair do texto constitucional conclusão a possibilitar tratamento desigual entre servidores públicos que exerçam idênticas funções. O preceito concernente à acumulação preconiza que ela é remunerada, não admitindo a gratuidade, ainda que parcial, dos serviços prestados, observado o artigo 1º da Lei Maior, no que*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*evidencia, como fundamento da República, a proteção dos valores sociais do trabalho. Em outras palavras, o mesmo trabalho com remuneração menor também constitui flagrante desrespeito ao princípio da igualdade. A tese exposta na sentença de 1º grau, que acolheu o pedido da autora, foi exatamente nessa direção, inclusive, citando expressamente os temas de repercussão geral decididos pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (fls. 3-5, Doc. 6):*

*“Assim sendo, pela literalidade do inciso, acima transcrito, vê-se que, mesmo nos casos de acumulação permitida, deve-se respeitar o teto constitucional previsto no art. 37, XI, da Constituição Federal. Todavia, a jurisprudência, consoante os entendimentos emanados das Cortes Superiores, como os Egrégios STJ e STF, vem entendendo que, nos casos de acumulação, os cargos devem ser considerados, isoladamente, para efeitos do teto remuneratório. Portanto, segundo a jurisprudência dominante, a remuneração de cada cargo não pode ser superior ao teto, sendo possível que a soma dos dois ultrapasse o limite imposto pelo teto constitucional.*

*O STF decidiu o tema em sede de repercussão geral e fixou a seguinte tese: Nos casos autorizados constitucionalmente de acumulação de cargos, empregos e funções, a incidência do art. 37, XI, da Constituição Federal pressupõe consideração de cada um dos vínculos formalizados, afastada a observância do teto remuneratório quanto ao somatório dos ganhos do agente público. STF. Plenário. RE 612975/MT e RE 602043/MT, Rel. Min. Marco Aurélio, julgados em 26 e 27/4/2017 (repercussão geral) (Info 862). Assim, o fato de a remuneração total do agente público (remuneração dos dois cargos acumuláveis) ultrapassar o teto constitucional não vai de encontro ao espírito da norma constitucional. O objetivo do teto constitucional foi o de evitar que o servidor obtivesse ganhos desproporcionais. A partir do momento em que o teto existe para cada um dos cargos, não há prejuízo à dimensão ética da norma caso a soma dos dois seja superior ao teto previsto na Lei Maior.*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*Se o teto fosse para o conjunto das duas remunerações, haveria um desestímulo à acumulação de cargos que é permitida pelo Texto Constitucional, o que traria prejuízos inclusive para a eficiência administrativa. A incidência do teto sobre os dois cargos geraria enriquecimento sem causa do Poder Público, e, ainda, poderia levar o servidor público até a optar pela iniciativa privada, em detrimento do interesse público, considerando que iria trabalhar e não teria direito à remuneração integral de um dos cargos exercidos.*

*Ademais, isso poderia provocar situações contrárias ao princípio da isonomia, já que conferiria tratamento desigual entre servidores públicos que exercem idênticas atribuições. O STJ possui o mesmo entendimento: A jurisprudência desta Corte orienta-se no sentido de que em se tratando de cumulação legítima de cargos, a remuneração do servidor público não se submete ao teto constitucional, devendo os cargos, para este fim, ser considerados isoladamente. (...) STJ. 1ª Turma. AgRg no RMS 45.937/DF, Rel. Min. Benedito Gonçalves, julgado em 05/11/2015. A propósito, confira-se a explanação feita pelo ex-Min. Castro Meira sobre o tema: "É incongruente que a norma constitucional assegure o direito ao exercício cumulativo de dois cargos efetivos - não restringindo essa prerrogativa nem àqueles que já recebem o teto - e, ao mesmo tempo, impeça o pagamento dos respectivos rendimentos, isto é, conferindo um direito despido de eficácia. Caso se conclua pela incidência do teto constitucional nesses casos, estar-se-á permitindo o exercício gratuito da atividade pública profissional, o que é vedado, sob pena de autorizar-se o enriquecimento ilícito da administração. Ademais, a própria Lei 8.112/90 (art. 4º), norma geral aplicável aos servidores públicos, proíbe a prestação de serviços gratuitos." (STJ. RMS 33.170/DF)"*

*No presente caso, a autora já recebia, a título de aposentadoria, como Desembargadora do Tribunal de Justiça da Bahia, o valor bruto de R\$ R\$ 30.471,10 (trinta mil e quatrocentos e setenta e um*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*reais e dez centavos), e, ao mesmo tempo, exerceu o cargo de Secretária Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, durante o período de 15 de junho de 2016 a 3 de fevereiro de 2017, bem como, durante o período de 3 de fevereiro de 2017 a 20 de fevereiro de 2018, o de Ministra de Estado dos Direitos Humanos, sendo perfeitamente lícita a acumulação dos cargos públicos, ressaltando-se, desde já, que tal licitude sequer fora refutada pela ré.” Ao reformar a decisão de primeira instância, o acórdão recorrido, que negou provimento ao recurso da autora, afastou-se do que foi decidido pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL nos multicitados temas 384 e 377 da repercussão geral.*

*Logo, seja em respeito ao princípio da valoração do trabalho (CF, art. 1º, IV), ao princípio da igualdade (CF, art. 5º, caput) e à garantia da irredutibilidade salarial, deve ser observado o teto remuneratório, individualizadamente, sobre os proventos de aposentadoria e o subsídio recebido pelo exercício dos cargos em comissão. Diante do exposto, com base no art. 21, §§ 1º, 2º e 3º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, DOU PROVIMENTO AO RECURSO EXTRAORDINÁRIO, para aplicar à presente hipótese os Temas 384 e 377, decididos em repercussão geral pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, restabelecendo, integralmente, a r. sentença de 1º grau. Publique-se. Brasília, 6 de abril de 2020. Ministro Alexandre de Moraes Relator (RE 1264644, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, julgado em 06/04/2020, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-088 DIVULG 13/04/2020 PUBLIC 14/04/2020) (grifei)*

Em sentido similar, a decisão monocrática do Ministro MARCO

AURÉLIO:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

DECISÃO SERVIDOR PÚBLICO – ACUMULAÇÃO  
– TETO – REPERCUSSÃO GERAL JULGADA – RECURSO  
EXTRAORDINÁRIO – PROVIMENTO.

1. O Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios confirmou o entendimento do Juízo quanto à improcedência do pedido de teto diferenciado, considerada a cumulação de proventos com remuneração de cargo. No extraordinário, os recorrentes alegam a violação dos artigos 37, inciso XI e § 10, e 137, inciso XV, da Constituição Federal, 17 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e 3º, § 3º, da Emenda Constitucional nº 20/1998. Dizem incabível o teto unificado, porquanto retornaram e assumiram novos cargos em data anterior à reforma administrativa. Aludem a precedentes do Supremo.

2. No caso, não se trata de exercício cumulativo de cargos, mas da existência de cumulação lícita entre proventos e remuneração, porquanto os novos ingressos ocorreram, por concurso público, após a inativação nos primeiros e antes da promulgação da Emenda Constitucional nº 20/1998. Estando as situações enquadradas na exceção estabelecida pela Lei Maior, tem-se a pertinência do decidido no recurso extraordinário nº 612.975, de minha relatoria, julgado no Pleno sob a óptica da repercussão geral. Confirmam com a seguinte ementa: 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.

3. Ante o precedente, dou provimento ao recurso extraordinário interposto por Jorge Caetano e outros para, reformando o acórdão recorrido, julgar improcedentes os pedidos. 4.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Publiquem. Brasília, 19 de novembro de 2019. Ministro MARCO AURÉLIO Relator

(RE 1243441, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, julgado em 19/11/2019, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-255 DIVULG 21/11/2019 PUBLIC 22/11/2019)

**Tais decisões afastam de forma definitiva as dúvidas acerca da aplicabilidade das teses 377 e 384 quanto à observância do teto remuneratório de forma individualizada a todas as hipóteses de cumulação constitucionalmente permitidas – art. 37, XVI, e também às do art. 37, § 10 da Constituição Federal.**

Menciono ainda, exemplificativamente, os seguintes julgados recentes de outros tribunais pátrios:

“PROCESSUAL CIVIL E CONSTITUCIONAL – PROCEDIMENTO COMUM – DECLARATÓRIA – INEXISTÊNCIA DE RELAÇÃO JURÍDICA DE CRÉDITO E DÉBITO – SERVIDOR PÚBLICO - CUMULAÇÃO DE PROVENTOS DE APOSENTADORIA DE CARGO PÚBLICO E VENCIMENTO DE CARGO EM COMISSÃO DE LIVRE NOMEAÇÃO E EXONERAÇÃO – ADMISSIBILIDADE - APLICAÇÃO DO TETO REMUNERATÓRIO À SOMATÓRIA DOS VALORES RECEBIDOS – ILEGALIDADE. Servidor aposentado em cargo público que tomou posse em cargo em comissão declarando em lei de livre nomeação e exoneração, acumulando, portanto, os proventos de aposentadoria do cargo público e os vencimentos do cargo comissionado. Admissibilidade. Aplicação do teto constitucional remuneratório à somatória dos valores recebidos. Ilegalidade. **Aplicação do decidido no julgamento do RE nº 612.975 do STF e Temas nº 377 e 384.** Pedido procedente. Sentença mantida. Recurso desprovido.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(TJSP; Apelação Cível 1050107-42.2018.8.26.0053;  
Relator (a): Décio Notarangeli; Órgão Julgador: 9ª Câmara de Direito  
Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 6ª Vara de  
Fazenda Pública; Data do Julgamento: 25/07/2019; Data de  
Registro: 25/07/2019) (grifei)

SERVIDORA PÚBLICA MUNICIPAL. Aposentada e ocupante de cargo em comissão. Pretensão de cessação da incidência do redutor salarial sobre o somatório do valor de proventos de aposentadoria com vencimentos. Admissibilidade. Teto constitucional que deve incidir isoladamente sobre cada uma destas verbas, consoante entendimento fixado pelo c. Órgão Especial do TJSP, no julgamento da Arguição de Inconstitucionalidade nº 0037660-43.2014.8.26.0000. Precedentes. Tema 810 que deve ser observado. Remessa necessária considerada interposta e recurso conhecidos e não providos, com observação.

(TJSP; Apelação Cível 1008346-42.2018.8.26.0114;  
Relator (a): Vera Angrisani; Órgão Julgador: 2ª Câmara de Direito  
Público; Foro de Campinas - 1ª Vara da Fazenda Pública; Data do  
Julgamento: 19/06/2019; Data de Registro: 19/06/2019)

APELAÇÃO - MANDADO DE SEGURANÇA - STF -  
PRECEDENTE PARADIGMÁTICO - CUMULAÇÃO - PROVENTOS  
APOSENTADORIA - VENCIMENTOS - CARGO COMISSIONADO -  
LICITUDE - TETO REMUNERATÓRIO - INCIDÊNCIA -  
SOMATÓRIO - ILEGALIDADE - DIREITO LÍQUIDO E CERTO -  
VIOLAÇÃO - DEMONSTRAÇÃO - ORDEM - DEFERIMENTO. -  
Consoante orientação firmada por Tribunal Superior, em julgamento  
submetido ao regime da Repercussão Geral, "nas situações jurídicas



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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". - Em conformidade com o disposto no art. 37, §10, da CF/88, inexistente óbice para cumulação dos proventos de aposentadoria com os vencimentos atribuídos a cargo comissionado. - **Tratando-se de cumulação de lícita de cargos e observado o efeito vinculante do precedente paradigmático do Tribunal Superior, reveste-se de ilegalidade a incidência do teto remuneratório sobre o somatório dos proventos de aposentadoria com os vencimentos atribuídos ao cargo comissionado.** - Evidenciada violação a direito líquido e certo de titularidade do impetrante, a concessão da ordem é de rigor.

(TJMG - Apelação Cível 1.0000.16.007671-7/002, Relator(a): Des.(a) Carlos Levenhagen , 5ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 26/09/2019, publicação da súmula em 30/09/2019) (grifei)

APELAÇÃO CÍVEL E REMESSA NECESSÁRIA – AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE NULIDADE DE ATO JURÍDICO C/C RESSARCIMENTO AO ERÁRIO – NOMEAÇÃO DE DESEMBARGADOR APOSENTADO PARA O CARGO DE PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO – PERÍODO DE QUARENTENA – OBSERVADO – INCONSTITUCIONALIDADE AFASTADA – TETO REMUNERATÓRIO NÃO VIOLADO – RECURSO NÃO PROVIDO E SENTENÇA RATIFICADA.

Não se revela inconstitucional a nomeação de Desembargador aposentado para o cargo de Procurador-Geral do Município da comarca sede do Tribunal, porquanto o impedimento previsto no inciso V do parágrafo único do artigo 95 da Constituição



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Federal restringe-se à atuação do causídico na segunda instância. **Em se tratando de cumulação legítima de cargos, a remuneração do servidor público não se submete ao teto constitucional, devendo os cargos, para este fim, ser considerados isoladamente.**

(TJ-MS - APL: 08270812420138120001 MS 0827081-24.2013.8.12.0001, Relator: Des, Julizar Barbosa Trindade, Data de Julgamento: 26/07/2019, 2ª Câmara Cível, Data de Publicação: 29/07/2019) (grifei)

Em conclusão, com lastro no decidido nos Recursos Extraordinários nºs 612.975 e 602.043, nas decisões posteriores do próprio Supremo Tribunal Federal, assim como nos precedentes proferidos por diversos tribunais pátrios, em observância à vedação ao trabalho gratuito, nos termos do art. 7º, incisos IV e VII c/c art. 39, § 3º, da Constituição da República, e em prestígio ao valor social do trabalho, depreendido do disposto nos arts. 1º, inciso IV e 170, *caput*, todos da Constituição Federal, evidenciam ser constitucional a aplicação do teto remuneratório, de forma isolada, sobre os proventos de inatividade cumulados aos vencimentos de exercício de cargo em comissão.

### 2.2.4. Posicionamento do Tribunal de Contas da União

O Tribunal de Contas da União também apreciou a matéria após a manifestação do Supremo Tribunal Federal em sede de repercussão geral, primeiramente em dois processos de consulta, decididos em 14/03/2018, nos Acórdãos 501/2018-TCU-Plenário (TC-000.776/2012-2) e 504/2018-TCU-Plenário (TC-001.816/2004-1), da relatoria, respectivamente, do Ministro Benjamin Zymler e do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

A decisão, idêntica para os dois casos, foi a seguinte:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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

Os julgados acima, contudo, trataram de hipótese de cumulação de cargos autorizadas nos termos do art. 37, XVI da Constituição Federal, e não propriamente da situação analisada neste processo, que trata do acúmulo de proventos de aposentadoria à remuneração decorrente do exercício de cargo em comissão de livre nomeação, situação que foi apreciada pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 2138/2018 – Plenário<sup>5</sup>, e, mais recentemente, no Acórdão nº 1092/2019 – Plenário, este último proferido em sede de Consulta, e assim decidido:

---

<sup>5</sup> REPRESENTAÇÃO. EXTRAPOLAÇÃO DO TETO CONSTITUCIONAL. CONHECIMENTO. NOVO ENTENDIMENTO FIXADO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO ÂMBITO DOS Recursos Extraordinários 602.043 e 612.975, submetidos à sistemática de repercussão geral. nos casos autorizados 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. IMPROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

Destaco do voto:

### **“INTRODUÇÃO**

1. Trata-se de representação de interesse da Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip) em face de irregularidades identificadas na folha de pagamento do Senado Federal, autuada a partir da autorização concedida pelo Ministro Raimundo Carreiro nos autos do TC 010.424/2015-6, com vistas a identificar, nas folhas de pagamento de pessoal da Administração Pública Federal, servidores que estejam extrapolando o teto remuneratório estabelecido no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, tendo por base o entendimento delineado no Acórdão 1.994/2015-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Raimundo Carreiro (peças 1-3).

### **HISTÓRICO**

2. A presente representação tomou por base o teor do Acórdão 1.994/2015-TCU-Plenário, mediante o qual o Tribunal firmou entendimento no sentido de que, **nas hipóteses de acumulação envolvendo vencimentos de um cargo e proventos de aposentadoria de outro** ou dois proventos de aposentadoria, se deve, além de considerar o somatório dos rendimentos para



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

### *“9. Acórdão:*

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

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

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

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

---

*fins de abate-teto, também glosar, na primeira hipótese, os proventos de aposentadoria e na segunda, os rendimentos correspondentes à aposentadoria com data de início de vigência mais recente.*

*3. Em face dessa diretriz e da autorização conferida pelo e. Ministro Raimundo Carreiro nos autos do TC 010.424/2015-6, a Sefip identificou no Senado Federal beneficiários de aposentadorias e pensões cujos rendimentos ultrapassam o teto constitucional quando somados com outros benefícios provenientes dos cofres públicos (peça 4).*

*(Acórdão 2138/2018 - Plenário. Relator. Aroldo Cedraz. Processo 008.299/2016-1 Representação (REPR). Data da sessão: 12/09/2018. Número da ata: 35/2018 - Plenário. Interessado / Responsável / Recorrente 3. Interessado: Tribunal de Contas da União. Entidade: Senado Federal.)*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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

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

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

*10. Ata nº 16/2019 – Plenário.*

*11. Data da Sessão: 15/5/2019 – Ordinária.*

*12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1092-16/19-P.”*

Portanto, também o Tribunal de Contas da União adotou, com fundamento no decidido pelo Supremo Tribunal Federal nos RE 602.043 e RE 612.975, e com efeito vinculante, o entendimento de que a Constituição Federal não ampara a prestação de serviços ao Poder Público sem a respectiva contrapartida remuneratória, de modo que, em todas as hipóteses constitucionalmente autorizadas de cumulação, o teto remuneratório deve incidir, de modo isolado, individualmente, sobre cada provento ou remuneração.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

### 2.2.5. Atual posicionamento do TCE/PR

É fato que este Tribunal já se manifestou em sentido diverso do ora defendido, na linha argumentativa sustentada pela unidade técnica, de que para tais situações, de cumulação de proventos à remuneração de cargo em comissão, o “abate teto” deveria levar em consideração o somatório dos valores assim percebidos.

Destaco as seguintes decisões deste Tribunal, reiteradamente mencionadas pela unidade instrutiva: Acórdão nº 2862/17- S2C<sup>6</sup>, mantido pelos Acórdãos nº 3725/17 - S2C e nº 813/18 - STP<sup>7</sup>; Acórdão nº 2641/17 - S2C<sup>8</sup>, mantido pelo Acórdão nº 3384/17 - S2C; e Acórdão nº 1483/18 - STP<sup>9</sup>; mantido pelo Acórdão nº 2211/18- STP e parcialmente alterado pelo Acórdão nº 1504/19 - STP<sup>10</sup>.

O recorrente também destacou que o tema foi objeto de emissão de decisão com efeitos vinculantes no Acórdão nº 560/19 - STP<sup>11</sup>, que decidiu, respondendo aos seguintes questionamentos:

*“i) Em caso de pensionista ou aposentado por órgão da administração pública municipal ser eleito prefeito, este deve abdicar da remuneração percebida, ou pode acumular as duas remunerações, considerando que o subsídio do prefeito é o próprio teto fixado no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal?”*

<sup>6</sup> Ementa: Processo de Servidor do Tribunal. Acumulação de proventos de aposentadoria e remuneração de cargo em comissão. Pedido de aplicação do teto constitucional de forma isolada. Impossibilidade. Pelo indeferimento.

<sup>7</sup> **EMENTA:** Recurso de revista contra decisão que indeferiu pedido de aplicação isolada do teto do art. 37, XI, da CF, a proventos de aposentadoria (oriundos de vínculo com o TCE/PR) e a de cargo em comissão (também junto ao TCE/PR) legalmente acumulados. Deve ser aplicado o teto previsto no art. 176, da LC/PR 113/05, aos servidores do TCE/PR, sob pena de desarranjo hierárquico do Órgão. A decisão do STF no RE 602043/MT limita-se à hipótese fático-jurídica de servidores remunerados pelo exercício de cargos não acumuláveis, na forma do art. 37, XVI, da CF. Desprovemento.

<sup>8</sup> Processo de Servidor. Pagamento de vencimentos referentes ao exercício de cargo em comissão. Acumulação de proventos de aposentadoria e remuneração de cargo em comissão. Incidência do teto constitucional. Indeferimento.

<sup>9</sup> Ementa: Comunicação de irregularidade. Pagamento de pessoal acima do teto constitucional. Pela procedência parcial. Aplicação de multa e expedição de determinação.

Na oportunidade dessa decisão foi determinada “e) Expedição de Determinação à Secretaria de Estado da Administração e Previdência para que, no prazo de 60 dias, adote providências no sentido de instituir normas e/ou controles que efetivem a imposição do teto remuneratório na folha de pagamentos do Poder Executivo do Estado do Paraná em situações de acumulação de vencimentos com proventos de aposentadoria.”

<sup>10</sup> Que afastou a responsabilidade da Sra. Dinorah Botto Portugal em relação às impropriedades indicadas no Acórdão 1483/18-STP, bem como as respectivas penalidades.

<sup>11</sup> Ementa: Acúmulo de proventos com subsídio de cargo eletivo. Possibilidade. Teto constitucional. Incidência da regra geral sobre a soma do subsídio com a dos proventos. Servidor público. Acúmulo de cargos autorizados pelo art. 37, XVI da Constituição Federal. Tese de repercussão geral. Incidência. Aplicação do teto constitucional sobre cada remuneração considerada individualmente.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

É lícita a acumulação do subsídio de prefeito com os proventos de aposentadoria ou pensão;

*ii) Em caso de possibilidade de acumulação, existiria ainda um teto a ser respeitado? Se sim, qual?*

Sim. Ao somatório dos valores percebidos a título de subsídio de prefeito com os proventos de aposentadoria ou pensão, aplica-se a regra geral do inciso XI do art. 37 da Constituição Federal. O teto será o subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal. No caso de extrapolação do teto constitucional, devem ser glosados os proventos da aposentadoria ou pensão;

*iii) Em caso de servidor público de outro ente da federação que acumula outro cargo público nos moldes do art. 37, inciso XVI da Constituição Federal na administração municipal, qual seria o teto a ser respeitado? O teto se aplicaria a cada um dos cargos ou à soma das remunerações?*

*Aplica-se o enunciado da tese de repercussão geral (Tema 377): considera-se cada um dos vínculos formalizados de forma individualizada, ficando afastada a observância do teto constitucional quanto ao somatório dos ganhos do agente público. Cada uma das remunerações deve observar o respectivo teto da administração federal, estadual ou municipal;*

*iv) Considerando que haja servidor ou agente político enquadrado nas situações acima, com corte de valores recebidos para respeitar o teto municipal, havendo outra interpretação que se permita o recebimento de forma diversa, esta se daria a partir da interpretação ou de forma retroativa?*

*Os efeitos desta decisão somente poderão retroagir a 5/5/2017, data de publicação da Ata de julgamento dos Recursos*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*Extraordinários nos 602.043 e 612.975, ressalvados os valores percebidos anteriores àquela data, que possuem natureza alimentar, e por isso, irrepetíveis - vedados novos pagamentos referentes a valores anteriores àquela data;”*

Em que pesem tais decisões, com as quais inclusive, inicialmente, corroborei, entendo que à luz das decisões do Supremo Tribunal Federal acima transcritas, bem como do posicionamento do Tribunal de Contas da União, proferido também com efeito vinculante para suas próprias decisões, o posicionamento deste Tribunal deve ser revisto, harmonizando-se a jurisprudência desta Corte àquelas, inclusive em atendimento ao princípio da segurança jurídica.

Também os princípios da estabilidade do direito, da estabilidade das decisões estarão sendo melhor atendidos com a revisão das conclusões outrora apresentadas, especialmente tendo-se em conta que as questões aqui discutidas vêm recebendo soluções diversas proferidas pelas cortes jurisdicionais em todo o país, as quais deverão necessariamente obedecer a tese de repercussão geral fixada pelo Supremo Tribunal Federal.

Seguir, desde já, tal entendimento, será atender à regra do *stare decisis*, fortalecendo a segurança jurídica, inclusive em atenção ao artigo 926 do CPC.

### **3. VOTO DO CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES (vencido)**

Em face de todo o exposto, voto no sentido de que deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

**3.1. conhecer** o Recurso de Revista interposto pelo Ministério Público de Contas (peça 64) e, no mérito, **negar-lhe provimento**, mantendo na íntegra a decisão contida no **Acórdão nº 1953/20 – STP** (peça 58), que julgou **regulares** as contas Extraordinariamente Tomadas do Departamento de Trânsito do



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Paraná – DETRAN/PR, tendo em vista a regularidade quanto à aplicabilidade do artigo 37, XI e no §11 do art. 40 da Constituição Federal, aos servidores em situação de acúmulo de remuneração proveniente de cargo em comissão e proventos de aposentadoria/reserva, que devem ser tomados isoladamente para fins de cálculo do teto constitucionalmente permitido.

**3.2.** Determinar, após o trânsito em julgado desta decisão, o encaminhamento dos autos à Coordenadoria Geral de Fiscalização, para que avalie a oportunidade de promover a revisão do Acórdão nº 560/19 - STP proferido em sede de Consulta, portanto com efeito vinculante, a fim de alterar as conclusões lá contidas quanto a aplicabilidade das teses 377 e 384 formuladas pelo Supremo Tribunal Federal às situações de recebimento cumulativo de proventos de aposentadoria a subsídio recebido pelo exercício dos cargos em comissão, ou então subsídio de cargo político, em respeito ao princípio da valoração do trabalho (CF, art. 1º, IV), ao princípio da igualdade (CF, art. 5º, caput) e à garantia da irredutibilidade salarial.

### **4 – VOTO DIVERGENTE DO CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES (Relator designado)**

**1.** Dirijo do Ilustre Relator, para propor o provimento do recurso interposto pelo Ministério Público de Contas, entendendo configurada a irregularidade, diante da inobservância do teto remuneratório de que trata o art. 37, XI, da Constituição Federal, em face cumulação dos proventos de aposentadoria com a remuneração de cargo em comissão, nos termos do art. 40, §11.

Nas razões de decidir, o voto condutor indica como fundamentos para o não provimento do recurso ministerial os princípios da valorização do trabalho, da igualdade e da irredutibilidade salarial, além da orientação do Supremo Tribunal Federal, nos Temas 377 e 384 de Repercussão Geral, e decisões subsequentes, dessa Corte e de outras do Poder Judiciário.

Levando-se em consideração que exatamente os mesmos fundamentos foram abordados na declaração de voto que apresentei por ocasião do



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

juízo em primeiro grau, ao divergir do Relator original, adoto as mesmas razões para, a seguir reproduzidas:

“ (...) encontra-se configurada a irregularidade das contas, diante da inobservância da regra do art. 37, XI, e do art. 40, §11, ambos da Constituição Federal:

### **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, 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 (grifamos).

### **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 (grifamos).

Conforme bem apontado pela 5ª Inspeção de Controle Esterno, na Instrução nº 23/19 (peça nº 48, fls. 14/19), os Temas nº 377 e nº 384 do Supremo Tribunal Federal, objeto dos Recursos Extraordinários nº 612.975 e nº 602.043, têm sua aplicabilidade restrita às hipóteses do inciso XVI do art. 37<sup>12</sup>, que se refere aos

<sup>12</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:

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



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

casos em que a Constituição Federal permite a acumulação de cargos públicos remunerados.

Acrescento aos bem lançados argumentos de ambas as manifestações, que, por si só, afastam qualquer vinculação do julgamento desta Corte às hipóteses não abrangidas pelos precedentes citados, o fato de que a premissa em que se assenta a possibilidade de observância individualizada do teto, para cada um dos cargos indicados pela Constituição no referido inciso XVI, é a “*compatibilidade de horários*”.

Trata-se de requisito estabelecido pelo texto constitucional de forma expressa e objetiva como condição para que a cumulação seja exercida e que revela o propósito de não prejudicar aquele servidor que, na prática, efetivamente desempenha, de forma simultânea e em sua integralidade, as atribuições de cargos diversos.

Diversamente, no caso concreto ora em análise, envolvendo a cumulação de proventos de aposentadoria pelo regime próprio de previdência com o exercício de cargo comissionado, não há, via de regra, a possibilidade sequer teórica do exercício das atribuições desse último simultaneamente com as do cargo originário em que se deu a aposentadoria, o que impede a extensão do referido permissivo constitucional.

O que se depreende, portanto, é que a regra geral do teto das remunerações de servidores públicos efetivos possui três vertentes bastante nítidas:

- A primeira, do inciso XI do art. 37, que impede, de forma genérica, os denominados “*super salários*” aos ocupantes de qualquer cargo público, devendo essa regra balizar a legislação que fixar o respectivo valor das remunerações e subsídios;
- A segunda, do §11 do art. 40, que reforça a extensão desse limite aos beneficiários do regime próprio de previdência, para efeito de garantir sua observância, mesmo nos casos em que o servidor inativo vier a exercer perante o poder público alguma atividade remunerada, qualquer que seja, devendo a



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

incidência do referido teto se dar sobre o total da remuneração e subsídios percebidos; e, por último,

- A terceira, que permite que esse teto seja analisado, individualmente, para cada cargo, quando seu exercício, nas hipóteses expressamente elencadas, possa se dar de forma simultânea, com compatibilidade de horários.

Entendo, respeitosamente, que qualquer interpretação diversa, além de ofender, frontalmente, a literalidade do disposto no inciso XI do art. 37 (“percebidos cumulativamente ou não”) e do §11 do art. 40 (“*Aplica-se o limite fixado ... 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*”), compromete, também, a compreensão sistemática do tratamento dado pela Constituição Federal ao regime jurídico estabelecido para os servidores públicos, em conformidade com os princípios da administração pública.

Nesse ponto, dirijo da interpretação proposta pelo Ilustre Relator, ao tomar por base decisões monocráticas do STF, que afastaram a aplicação desses dispositivos ao considerarem a possibilidade de cumulação de que trata o §10 do art. 37<sup>13</sup> e os princípios do direito adquirido, da valorização do trabalho, da irredutibilidade de vencimentos e da proibição de enriquecimento ilícito.

Observe-se, inicialmente, o nítido e diferenciado contorno que a Constituição deu ao regime dos servidores públicos, estabelecendo direitos e prerrogativas absolutamente diversos daqueles garantidos aos trabalhadores da iniciativa privada.

Destaquem-se, exemplificativamente, a estabilidade de que trata o art. 41 “*após três anos de efetivo exercício*”, sendo elencadas as hipóteses taxativas de perda do cargo<sup>14</sup>, e a garantia de um regime previdenciário diferenciado, de

<sup>13</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.

<sup>14</sup> Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.

§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo:

I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado;

II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

caráter contributivo e solidário, com significativa participação do poder público em seu custeio e financiamento, e que ainda contempla, em determinadas hipóteses, a aposentadoria com proventos integrais.

Vale enfatizar que se trata de condições totalmente diferenciadas daquelas observadas na iniciativa privada, onde se opera subsunção das relações empregatícias à CLT e o regime previdenciário às regras do Regime Geral de Previdência, cujos benefícios são significativamente menores.

Não por acaso, diga-se apenas como reforço a esse enorme contraste, observa-se a maciça procura de interessados no ingresso nos quadros do serviço público, com milhares de inscritos em concursos para o acesso a uma das vagas.

Por outro lado, justamente no intuito de evitar o gasto excessivo do Poder Público com a folha de pagamento, a mesma Constituição Federal estabelece regras que buscam evitar o aumento desordenado das remunerações e subsídios, como é o caso da proibição de vinculação do inciso XIII e do denominado “efeito cascata”, do inciso XIV, ambos do art. 37<sup>15</sup>, e, principalmente, remete à legislação complementar a edição de regras estabelecendo limites para a “despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (art. 169<sup>16</sup>).

Verifica-se, assim, que a interpretação sistemática e finalística a ser dada ao teto constitucional, ainda que se tente com ela pôr à prova a literalidade do texto do inciso XI do art. 37 e do §11 do art. 40, deve-se dar, obrigatoriamente, a partir da compreensão do regime jurídico dos servidores públicos efetivos como um sistema que contém regras próprias e inafastáveis que, por um lado, estabelece

---

III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.

<sup>15</sup> XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público;

XIV - os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores;

<sup>16</sup> **Art. 169.** A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

condições favoráveis aos seus integrantes, quando comparados aos trabalhadores da iniciativa privada, e, por outro, justamente com o propósito de conter eventuais excessos com relação a esses benefícios, fixa diretrizes próprias para contenção de despesas e limitação ao cálculo dos benefícios.

Nesse sentido, vale destacar o pronunciamento da 5ª ICE, no sentido de que *“O teto remuneratório é realidade indissociável do regime remuneratório dos cargos públicos, vedando a apropriação ilimitada e individualizada de recursos escassos, constituindo-se em evidente finalidade protetiva do erário”*, e que *“o limitador constitucional, quando observado, e aliado aos limites globais com despesas de pessoal (artigos 18 a 23 da Lei Complementar nº 101/2000) assume a relevante função de obstar gastos inconciliáveis com a prudência no emprego dos recursos da coletividade”* (peça nº 48, fls. 18/19).

Acrescente, ainda, que o fato de os dois dispositivos citados (inciso XI do art. 37 e o §11 do art. 40) originarem-se de Emendas Constitucionais (nº 41/2003 e nº 20/1998, respectivamente) não desmerece sua relevância por não derivarem do poder constituinte originário, mas, ao contrário reforça sua atualidade e imprescindibilidade, como medida de controle das despesas de pessoal, cujos gastos encontram-se extrapolados ou beirando o limite fiscal em todos os níveis da federação.

Outrossim, tal regime jurídico, por ser aplicado, indistintamente, a todos os servidores públicos, estejam em atividade ou no gozo de algum benefício previdenciário do regime próprio, deve ser do conhecimento de quem ingressa nas respectivas carreiras, no momento em que adere a esse regime, motivo pelo qual, *prima facie*, entendo que não há que se falar em ofensa a direito adquirido. O que haveria, em última análise, seria a mera expectativa de aumento de renda do interessado, pela acumulação de proventos de aposentadoria e remuneração, que esbarra na vedação literal do texto constitucional.

Com relação à irredutibilidade de vencimentos, entendo que sua incidência só se aplica em relação à hipótese de redução de valores de um cargo específico, em relação ao montante que era anteriormente pago, sem incidir sobre



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

os casos em que mais de um cargo é ocupado, de forma acumulada, em ofensa à norma constitucional.

No que tange à possibilidade de cumulação de cargos e aos princípios da valorização do trabalho e da proibição de enriquecimento ilícito, seu balizamento e extensão de aplicação deve se dar, justamente, na forma e dentro dos limites estabelecidos pela Constituição.

Dessa forma, a permissão de recebimento de proventos de aposentadoria com a remuneração de cargo comissionado, na forma da ressalvada no §10 do art. 37, encontra limites na previsão expressa e literal do teto de seu recebimento, estabelecida não de forma isolada, mas, em dois dispositivos legais, que repetem a obrigatoriedade de somatório dos valores totais percebidos para a aplicação do teto, isto é, no inciso XI do art. 37 e no §11 do art. 40.

Observe-se que ambos os dispositivos se encontram inseridos no Título III, que trata “*DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO*”, Capítulo VI, denominado “*Da Administração Pública*”, em sessões diversas, que tratam das “*Disposições Gerais*” (I), e “*Dos Servidores Públicos*” (II), respectivamente.

Nessas condições, a efetiva verificação de eventual ofensa à valorização do trabalho e à proibição de enriquecimento ilícito da Administração deve ser feita a partir das premissas assentadas dentro das regras do próprio regime jurídico dos servidores públicos definido na Constituição, não podendo ser ignoradas as limitações inerentes, sob pena de serem subvertidas as regras que lhe garantem sustentação, dentro da organização do Estado e da Administração Pública.

Não se verifica, portanto, a situação colocada pelos que defendem a aplicação isolada e independente do teto, segundo a qual “*o que a Constituição concede com uma mão não pode tirar com a outra*”.

Em nenhum momento o texto constitucional concedeu a possibilidade de cumulação de cargos, proventos ou remuneração dissociada da obrigatória observância do teto constitucional, repetido, literalmente, em dois dispositivos localizados em partes estruturantes da Carta Magna.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ignorar essa limitação significa, na prática, misturarem-se regras de regimes jurídicos diversos, dos servidores públicos efetivos e dos trabalhadores da iniciativa privada, a fim de conceder-se aos primeiros os benefícios de ambos os sistemas, ainda quando excludentes.

Ressalte-se que em nenhum momento se está impedindo o exercício de atividade laboral por qualquer servidor inativo, seja no setor público ou na iniciativa privada, mas, apenas, condicionando-se, apenas na primeira hipótese, à limitação dos valores pagos pelo Poder Público ao teto constitucional.

Outrossim, mantida a necessidade de sua observância, entendo que não se trata de mera ressalva às contas, mas, de sua efetiva irregularidade, por “*infração à norma legal ou regulamentar*”, de que trata o inciso II do art. 248 do Regimento Interno, ao regulamentar o art. 16, III, “b”, da Lei Complementar nº 113/05.

Dada a relevância da norma que deixou de ser observada, não se encontra presente o requisito do art. 247 do mesmo Regimento, segundo o qual “*As contas serão julgadas regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer falta de natureza formal, de que não resulte dano ao erário ou à execução do programa, ato ou gestão*”.

A inobservância do teto constitucional, em nenhuma hipótese pode ser caracterizada como falha de natureza formal e, menos ainda, de que não tenha resultado dano ao erário.

Em reforço, a jurisprudência desta Corte, apontada pela 5ª ICE, a fl. 20 da peça nº 48<sup>17</sup>, que inclui o indeferimento de pretensão de servidores inativos desta Corte, que buscavam o recebimento de verbas com o afastamento do limite constitucional.

Ainda em corroboração, a recente decisão do Conselheiro Durval Amaral, contida no Despacho nº 1098/19, de 27/08/2019, que deixou de conhecer do Pedido de Rescisão nº 569807/19, com os seguintes fundamentos:

---

<sup>17</sup> Nessa toada, a linha decisória adotada pela Corte de Contas do Paraná vem caminhando no sentido de que a situação retratada nos presentes autos está em nítida desconformidade com as normas vigentes, e com os precedentes deste Tribunal de Contas, especificamente com os Acórdão(s): Acórdão nº 2862/17 - S2C; Acórdão nº 3725/17 - S2C; Acórdão nº 813/18 - STP; Acórdão nº 2641/17 - S2C; Acórdão nº 3384/17 - S2C; Acórdão nº 1483/18 - STP; Acórdão nº 2211/18 - STP; Acórdão nº 1504/19 - STP; Acórdão nº 560/19 - STP.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Conforme se depreende da leitura da decisão rescindenda, entendeu-se pela impossibilidade de aplicação da interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal pelo fato de o caso não versar sobre a acumulação de cargos prevista no artigo 37, XVI da Constituição Federal, que seria a hipótese tratada pela Corte Constitucional, mas sim de acúmulo de proventos com remuneração de cargo em comissão. Veja-se:

Sobre o tema específico da acumulação de cargos prevista no art. 37, XVI da Constituição, observa-se que recentemente o Supremo Tribunal Federal, em sede de repercussão geral de processos envolvendo a aplicação do teto em proventos percebidos cumulativamente, decorrentes do exercício de cargos acumuláveis em duas oportunidades, RE nº 6129752 e RE nº 6020433, ambos de Relatoria do Ministro Marco Aurélio, respectivamente nos temas 377 e 384, fixou a seguinte tese:

“Nos casos autorizados constitucionalmente de acumulação de cargos, empregos e funções, a incidência do art. 37, inciso XI, da Constituição Federal pressupõe consideração de cada um dos vínculos formalizados, afastada a observância do teto remuneratório quanto ao somatório dos ganhos do agente público.”

Tal permissivo, contudo, não se aplica à matéria em debate, haja vista que, como bem apontado pela Diretoria Técnica, o reconhecimento da repercussão geral ou da tese fixada não envolve a acumulação de proventos com vencimentos de cargo em comissão, mas, apenas, as hipóteses dos cargos acumuláveis, nos termos da diretriz traçada pelo art. 37, XVI, da Constituição da República, já transcrito. (destaque intencional)

A [in]aplicabilidade da referida tese também foi analisada por este Tribunal quando do julgamento da Consulta n.º 352550/17 (Acórdão n.º 560/19-STP). Referido caso, embora tenha versado sobre o limite remuneratório decorrente do acúmulo de proventos com subsídio de cargo eletivo, e não sobre o acúmulo de proventos com remuneração de cargo em comissão, pode ser



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

utilizado como parâmetro interpretativo no caso em exame, considerando a similaridade do raciocínio a ser empregado, já que ambos se referem a casos de acúmulo não elencados no artigo 37, XVI, da Constituição Federal. Observe-se:

O Ministro Marco Aurélio então esclareceu que se tratava de uma interpretação conforme ao texto constitucional, excluindo, por conflitante com o sistema da Carta da República, apenas o alcance dessa previsão quanto aos cargos acumuláveis – acumuláveis segundo autorização da própria Constituição Federal.

Assim, bem compreendido o contexto e o alcance do enunciado da repercussão geral, tenho para mim que não considero possível adotar uma interpretação literal para estendê-lo, indiscriminadamente, a todas as possibilidades de acúmulo de remuneração ou de remuneração com proventos permitidos pela Constituição Federal.

[...]

Neste contexto, consoante já afirmei, não é possível adotar uma interpretação literal do enunciado da repercussão geral para aplicá-lo de forma generalizada às situações não abarcadas pelo decisum, olvidando-se dos fundamentos adotados e dos estreitos limites que o próprio Supremo Tribunal Federal impôs à sua decisão.

Nesta linha de raciocínio, não se pode afastar a restrição do art. 40, § 11 da Constituição Federal no caso de acumulação de subsídio do prefeito com proventos de aposentadoria ou pensão.

Por essa mesma razão não se pode afastar a expressão do art. 37, XI, "percebidos cumulativamente ou não", porque, como já anotei, o Ministro Marco Aurélio afastou essa expressão somente na hipótese de acumulação de cargos autorizada pelo art. 37, inciso XVI, da Constituição Federal.

Logo, aplica-se o teto constitucional ao somatório dos valores decorrente da acumulação de subsídio de prefeito com proventos de aposentadoria ou pensão.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Tem-se, portanto, que a decisão rescindenda encontra-se consentânea com o entendimento firmado no âmbito deste Tribunal e, mais do que isso, com o posicionamento do Supremo Tribunal Federal, já que o entendimento vinculante exarado pela referida Corte Constitucional não é passível de aplicação perante o presente caso, considerando versar sobre outras hipóteses de acúmulo que não a ora apreciada (grifos no original).

Dessa forma, o posicionamento desta Corte sempre foi uniforme e contundente, pela necessidade de aplicação do teto constitucional à hipótese em análise.

Eventual dúvida com relação à matéria decorrente do posicionamento diverso verificado em decisões judiciais, inclusive, decisões monocráticas do STF, ainda que sem efeito vinculante, justifica o afastamento de qualquer sanção contra os gestores ou os beneficiários pelos pagamentos, sem, contudo, desconstituir a irregularidade, nos termos expostos.

Configurada, por outro lado, a irregularidade das contas, deve ser expedida determinação para que sejam cessados os pagamentos indevidos, concedendo-se ao gestor o prazo de 15 dias para cumprimento, após o trânsito em julgado desta decisão.”

Especificamente em relação às decisões do Supremo Tribunal Federal e de outros Tribunais, nas quais o Ilustre Relator baseia de forma praticamente exclusiva seu convencimento, entendo, respeitosamente, que, inobstante, desde o julgamento de primeiro grau até esta data, a evolução dos acontecimentos tenha indicado a tendência do Poder Judiciário em albergar a tese que permite a verificação apartada, para efeito do teto constitucional, dos proventos de aposentadoria e da remuneração de comissionados, para além da literalidade das teses fixadas nos Temas 377 e 384, entendo que a independência de instâncias, constitucionalmente assegurada, mantém como legítimos os fundamentos deste voto divergente.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nesse sentido, aliás, conforme apontado pela 5ª Inspeção de Controle Externo<sup>18</sup>, ainda se encontra vigente, com efeitos normativos vinculantes, nos exatos termos do art. 41 da Lei Orgânica desta Corte, a resposta à Consulta 352550/17, contida no Acórdão nº 560/2019, da sessão de 13/03/2019, deste Tribunal Pleno, da qual reproduzo a parte dispositiva que limita, claramente, a hipótese de incidência do teto de forma não cumulativa, apenas, às hipóteses do inciso XVI do art. 37 da Constituição Federal, ou seja, quando os cargos, em atividade, seriam cumuláveis:

1. Em caso de pensionista ou aposentado por órgão da administração pública municipal ser eleito prefeito, este deve abdicar da remuneração percebida, ou pode acumular as duas remunerações, considerando que o subsídio do prefeito é o próprio teto fixado no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal?

É lícita a acumulação do subsídio de prefeito com os proventos de aposentadoria ou pensão.

2. Em caso de possibilidade de acumulação, existiria ainda um teto a ser respeitado? Se sim, qual?

**Sim. Ao somatório dos valores percebidos a título de subsídio de prefeito com os proventos de aposentadoria ou pensão, aplica-se a regra geral do inciso XI do art. 37 da Constituição Federal. O teto será o subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal. No caso de extrapolação do teto constitucional, devem ser glosados os proventos da aposentadoria ou pensão.**

3. Em caso de servidor público de outro ente da federação que acumula outro cargo público nos moldes do art. 37, inciso XVI da Constituição Federal na

<sup>18</sup> Nesse sentido, a manifestação da 5ª ICE, a fl. 10 da peça 99: “Conferir uma interpretação diversa, além de ofender a Consulta com força normativa (Consulta nº 352550/17 - Acórdão nº 560/2019 - Tribunal Pleno) vulnera também a literalidade do disposto no inciso XI do art. 37 c/c o § 11 do art. 40, ambos da CF/88 como destacou o Parquet de Contas”.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

administração municipal, qual seria o teto a ser respeitado? O teto se aplicaria a cada um dos cargos ou à soma das remunerações?

Aplica-se o enunciado da tese de repercussão geral (Tema 377): considera-se cada um dos vínculos formalizados de forma individualizada, ficando afastada a observância do teto constitucional quanto ao somatório dos ganhos do agente público. Cada uma das remunerações deve observar o respectivo teto da administração federal, estadual ou municipal (Relator Conselheiro Fabio de Souza Camargo<sup>19</sup>, grifamos e destacamos).

Dessa forma, reforço a contraposição que proponho à tese apresentada pelo Ilustre Relator, de inconstitucionalidade parcial dos dispositivos contidos nos arts. 37, XI, e 40, §11 da Constituição Federal, a fim de que seja dada prevalência às regras que definem, na sua literalidade, os contornos e limites de benefícios remuneratórios do regime jurídico dos servidores públicos, notadamente quanto ao teto remuneratório, mediante uma interpretação sistemática e finalística da própria Constituição Federal, principalmente, em relação aos princípios da legalidade, da responsabilidade fiscal, da economicidade e da moralidade.

Acrescento, por fim, que, inobstante a cessação dos pagamentos aos servidores em relação aos quais foi afastada pelo Relator a preliminar de perda de objeto do recurso, entendo que persiste a necessidade de expedição de determinação em relação a outras situações de desrespeito às regras dos arts. 37, XI, e 40, §11, ambos da Constituição Federal, que podem ainda persistir na mesma entidade.

**2.** Face ao exposto, voto pelo provimento do recurso interposto pelo Ministério Público de Contas, a fim de que:

---

<sup>19</sup> Esclareço que minha divergência na votação foi, apenas, em relação ao teto, como sendo o dos subsídios do Ministro do Supremo Tribunal Federal, pro entender que deveria ser observada a regra do inciso XI do mesmo artigo 37, que prevê o próprio subsídios do Prefeito como sendo esse limite.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

I - seja julgada procedente a presente Tomada de Contas Extraordinária, instaurada pela 5ª Inspeção de Controle Externo, perante o Departamento de Trânsito do Paraná – DETRAN/PR, com a **irregularidade das contas** do Sr. Cesar Vinicius Kogut, em razão da inobservância do teto constitucional previsto no inciso XI do art. 37 e no §11 do art. 40 da Constituição Federal, em virtude de pagamento acumulado da remuneração proveniente de cargo em comissão e dos proventos de aposentadoria aos servidores indicados a fls. 17/18 da peça nº 3;

II - Seja expedida **determinação** à atual Administração da entidade para que, no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado desta decisão, comprove a cessação dos pagamentos em inobservância dos dispositivos constitucionais citados.

**VISTOS, relatados e discutidos,**

### **ACORDAM**

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por maioria absoluta, em:

Conhecer o recurso interposto pelo Ministério Público de Contas, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, para, no mérito, dar-lhe provimento, a fim de que:

I - seja julgada procedente a presente Tomada de Contas Extraordinária, instaurada pela 5ª Inspeção de Controle Externo, perante o Departamento de Trânsito do Paraná – DETRAN/PR, com a **irregularidade das contas** do Sr. Cesar Vinicius Kogut, em razão da



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

inobservância do teto constitucional previsto no inciso XI do art. 37 e no §11 do art. 40 da Constituição Federal, em virtude de pagamento acumulado da remuneração proveniente de cargo em comissão e dos proventos de aposentadoria aos servidores indicados a fls. 17/18 da peça nº 3;

II - Seja expedida **determinação** à atual Administração da entidade para que, no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado desta decisão, comprove a cessação dos pagamentos em inobservância dos dispositivos constitucionais citados.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES (voto vencedor).

O Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES (voto vencido), votou pelo não provimento.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 24 de junho de 2021 – Sessão Ordinária Virtual nº 10.

**IVENS ZSCHOERPER LINHARES**

Conselheiro Relator

**FABIO DE SOUZA CAMARGO**

Presidente