



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

Informação nº 010/2019 – NUREC

Brasília (DF), 23 de janeiro de 2019

Processo nº: 12665/2018-e
Assunto: Estudos Especiais
Ementa: Estudos especiais realizados em atenção ao item II da Decisão n.º 1.618/2018 (Processo n.º 32.101/2016-e). Alcance de eventuais desdobramentos advindos da decisão do STF nos REs 602.043 e 612.975. Decisão nº 5.613/18. Conhecimento dos estudos especiais. Âmbito de incidência da Tese de Repercussão Geral fixada nos Temas nº 377 e 384. Aplicabilidade a todas as situações jurídicas em que a Constituição autoriza a acumulação de cargos. Artigo 37, XI e XVI da CF/88. Art. 11 da Emenda Constitucional n.º 20/1998. Pedido de Reexame interposto pelo Ministério Público junto à Corte. Decisão nº 5.991/2018. Conhecimento. Efeito suspensivo conferido ao trecho final da alínea “a” do item II da Decisão nº 5.613/18. Análise de Mérito. Proposição pelo não provimento.

Senhor Diretor,

Consistem os autos em Estudos Especiais determinados pelo item II da Decisão n.º 1.618/2018, exarada nos autos do Processo n.º 32.101/2016-e, com vistas a firmar entendimento acerca do alcance de eventuais desdobramentos advindos da decisão do STF havida nos REs 602043 e 612975 em 27/04/2017.

ANTECEDENTES

2. Tendo em conta os estudos especiais conduzidos pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal – SEFIPE (peça 2) e o posicionamento parcialmente divergente do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do DF – MPJTCD (peça 6), esta Corte manifestou, nos termos da Decisão nº 5.613/18 (peça 9), abaixo transcrita, entendimento acerca do alcance da tese de repercussão geral firmada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) nos REs 602.043 e 612.975:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu:

I – tomar conhecimento dos estudos especiais em apreço, considerando cumprido o item II da Decisão n.º 1.618/2018;

II – quanto às decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal nos REs 602.043 e 612.975, considerar que:

a) **os Temas nºs 377 e 384**, no sentido de que “a incidência do art. 37, inciso XI, da Constituição Federal pressupõe consideração de cada um dos vínculos formalizados, afastada a observância do teto



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

remuneratório quanto ao somatório dos ganhos do agente público”, **aplicam-se a todas as situações jurídicas em que a Constituição autoriza a acumulação de cargos, dentre as quais** a percepção simultânea de proventos de aposentadoria e de remuneração pelo exercício de cargo eletivo ou em comissão, de livre nomeação e exoneração (art. 37, § 10, e art. 40, § 11, da CRFB), **e a percepção de proventos de aposentadoria com remuneração de cargo efetivo, para aqueles aposentados que reingressaram ao serviço público até 16.12.1998, nos termos do art. 11 da Emenda Constitucional n.º 20/1998;**

b) quanto à metodologia para incidência do inciso XI do art. 37 da CRFB no caso de servidores que acumulam estipêndios pensionais com remuneração (cargo efetivo, eletivo ou em comissão/função comissionada) ou proventos (servidor inativo), deve-se observar o que vier a ser decidido pelo STF no julgamento do RE 602.584/DF, em sede de repercussão geral sob o Tema 359, mantendo, até tal deslinde, o entendimento desta Corte de Contas, com a apuração do teto individualizado, em conformidade com o Parecer n.º 16/2016- CJP e Complementação, constante do Processo n.º 33.508/2014;

III – autorizar o arquivamento do feito.

O Conselheiro PAIVA MARTINS deixou de atuar nos autos, por força do art. 153, § 1º, do RI/TCDF, conforme declaração de voto elaborada, nos termos do art. 111, do RI/TCDF. *(grifo nosso)*

3. O MPJTCDF interpôs Pedido de Reexame contra o item II, letra a, da Decisão acima (peça 12 e anexo – peça 13), conhecido nos termos da Decisão nº 5.991/2018 (peça 18). Nesta fase processual, examina-se, pois, o mérito do recurso.

RAZÕES RECURSAIS

4. O Pedido de Reexame atém-se à situação jurídica daqueles que, quando da publicação da EC nº 20/98, já percebiam simultaneamente proventos de aposentadoria com remuneração de cargo, emprego ou função da ativa.

5. Sustenta o recorrente que o art. 11 da EC nº 20/98 não autoriza acumulação remunerada de cargos de forma diversa das situações previstas no inciso XVI do art. 37 da CF, e defende, portanto, que a acumulação quando possível deve limitar-se às exceções previstas neste dispositivo da Constituição.

6. O *Parquet* relata entendimento do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT) proferido na Ação Civil Pública (ACP) de nº 2008.01.1.124548-9, ajuizada pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) com o fito de ver reconhecida a ilegalidade da acumulação de proventos com vencimentos sem observância do teto constitucional único, referente a dois Membros, um Auditor e um servidor ocupante de cargo em comissão, todos do TCDF.

7. Nessa Ação Judicial, o TJDFT, em um primeiro momento, determinou a



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

imediate incidência do teto remuneratório dos Desembargadores do TJDF ao somatório da remuneração de dois dos integrantes do polo passivo da ação, além do ressarcimento aos cofres públicos dos valores recebidos indevidamente, posicionamento reiterado pela Quinta Turma Cível quando do julgamento das Apelações Cíveis, nos termos do Acórdão nº 588.804, de 21/03/2012. Negados os Embargos Declaratórios, foram admitidos e processados no STF Recursos Extraordinários. Após o julgamento do RE 612975, a Corte Suprema determinou a devolução daqueles autos ao TJDF para rejuízo, em virtude de suposta incompatibilidade do julgamento do mérito com o paradigma da repercussão geral.

8. Não obstante, o TJDF, aplicando o procedimento do *distinguishing*, manteve o acórdão originário, por considerar que não integrou a controvérsia fática do RE 612.975 o debate relativo à possibilidade de acumulação de proventos de aposentadoria com remuneração de cargo, emprego ou função, quando, entre esses dois vínculos, não existe autorização constitucional de acumulação remunerada, nos moldes do artigo 37, XVI, da CF. Conforme se transcreve do Acórdão 1103937, entendeu o TJDF que

“É possível considerar que o artigo 11 da EC nº 20/1998 não autoriza a acumulação remunerada de cargos em forma diversa da prevista no inciso XVI do artigo 37 da CF, mas apenas assegura o direito adquirido daqueles que, até a publicação da emenda constitucional, já percebiam simultaneamente proventos de aposentadoria com remuneração de cargo, emprego ou função da ativa, tanto porque prestaram novo concurso público quanto porque ingressaram no serviço público nas formas autorizadas pela Carta Magna, ambos até a publicação da EC nº 20/1998.”

9. Por fim, o MPJTCDF relembra posicionamento exarado na peça 6 dos presentes autos, no sentido de ser cabível apenas um teto na hipótese de acumulação de vencimentos com proventos, e requer ao Plenário que reforme o item II, “a”, da Decisão nº 5613/2018 *“no que diz respeito à necessidade de observância aos limites e casos previstos no inciso XVI do artigo 37 da CF, quando da possibilidade de percepção de proventos de aposentadoria com remuneração de cargo efetivo, para aqueles aposentados que reingressaram ao serviço público até 16.12.1998, nos termos do art. 11 da Emenda Constitucional n.º 20/1998.”*

10. Considerando a abrangência do pedido e das razões recursais, entende-se necessário abordar na análise de mérito do recurso os seguintes aspectos:

- os pressupostos e exatos termos da Decisão nº 5.613/18;
- a possibilidade de acumulação de proventos de aposentadoria com remuneração de cargo, emprego ou função, quando os respectivos vínculos não se amoldam às hipóteses do inciso XVI do art. 37 da CF;
- o enquadramento da exceção prevista no art. 11 da EC nº 20/98 como um caso autorizado constitucionalmente de acumulação de cargos, empregos e funções;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

- o entendimento do STF acerca da metodologia de incidência do inciso XI do art. 37 da CF na hipótese de acumulação autorizada pelo art. 11 da EC nº 20/98;
- a relação entre o posicionamento do TJDF na Ação Civil Pública de nº 2008.01.1.124548-9 e a tese fixada pelo STF nos temas nºs 377 e 384.

ANÁLISE

11. O STF fixou a seguinte tese de repercussão geral relativa aos temas 377 (RE 612.975) e 384 (RE 602.043):

“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.”

12. Verifica-se que a Corte Suprema concluiu que, no caso de servidores que possuem mais de um vínculo com a administração, a aplicação do teto remuneratório previsto no art. 37, XI¹, da CF deve se dar em cada vínculo isoladamente, e não sobre o montante decorrente da soma dos ganhos do agente público.

13. Os estudos especiais conduzidos pela SEFIPE no presente feito buscaram firmar entendimento acerca das hipóteses de acumulação de cargos abarcadas pela expressão “nos casos autorizados constitucionalmente de acumulação de cargos, empregos e funções”. Mais especificamente, buscou-se averiguar se a autorização do STF estaria adstrita às acumulações previstas no art. 37, XVI², da CF, ou se englobaria também as demais acumulações previstas em outros artigos do texto da Constituição e de suas emendas.

14. Os Recursos Extraordinários que motivaram a tese fixada trataram de cargos acumuláveis na forma da alínea c do inciso XVI do art. 37 da CF: no caso do RE 602.043, dois cargos de médico, ambos na atividade e, no caso do RE 612.975,

¹ 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;

² 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 DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

um cargo de odontólogo na atividade acumulado com proventos do posto de tenente-coronel odontólogo da reserva remunerada, cumulação de proventos com remuneração permitida pelo § 10 do art. 37 da CF.

15. Não obstante a especificidade das acumulações objeto dos REs acima, a conclusão da SEFIPE, tendo em conta a redação da tese e, especialmente, os votos condutores dos Acórdãos respectivos, foi no sentido de que a autorização do STF aplica-se a todas as situações jurídicas em que a Constituição autoriza a acumulação de cargos, dentre as quais a percepção simultânea de proventos de aposentadoria e de remuneração pelo exercício de cargo eletivo ou em comissão, de livre nomeação e exoneração (art. 37, § 10, e art. 40, § 11, da CRFB), e a percepção de proventos de aposentadoria com remuneração de cargo efetivo, para aqueles aposentados que reingressaram ao serviço público até 16.12.98, nos termos do art. 11 da Emenda Constitucional nº 20/98.

16. Isso porque os principais argumentos levantados pelos Ministros da Suprema Corte consideraram que a hipótese de soma de valores para a aplicação do teto constitucional em acumulações permitidas pela própria Constituição Federal apresentaria violação à irredutibilidade de vencimentos, desrespeito ao princípio da estabilidade, desvalorização do valor do trabalho e ferimento ao princípio da igualdade, além de esvaziamento do direito à acumulação.

17. O voto do Min. Alexandre de Moraes no RE 612.975 tratou detalhadamente da hipótese de acumulação atacada pelo recurso ora analisado (excepcionalidade prevista no art. 11 da EC nº 20/98). Transcreve-se trecho pertinente do voto:

Em agosto de 2006, como membro do Conselho Nacional de Justiça, tive a oportunidade de analisar hipótese semelhante a esta, porém no âmbito do Poder Judiciário, sobre a aplicação da Resolução 13/2006 em relação a dois magistrados do referido TRT, um aposentado como Procurador do Estado de Goiás e outro aposentado como Juiz de Direito do Estado de Goiás, sendo que, atualmente, o primeiro exerce o cargo de Juiz do TRT e o segundo, de Juiz do Trabalho.

Mais de dez anos são passados e somente agora esta Corte terá a oportunidade de pacificar essa importante questão no âmbito do funcionalismo público.

A questão central daquela consulta se referia à conjugação da EC 20/98 com as Resoluções CNJ 13 e 14/2006, ou seja, sendo constitucionalmente possível a acumulação remunerada de dois cargos públicos aos membros de poder e aos inativos, servidores e militares, que, até a publicação da EC 20, de 15 de dezembro de 1998, tivessem ingressado novamente no serviço público por concurso público de provas ou provas e títulos, e pelas demais formas previstas na Constituição Federal, sendo-lhes proibida a percepção de mais de uma aposentadoria pelo regime de previdência a que se refere o art. 40 da Constituição Federal, aplicar-se-ia o limite do teto remuneratório constitucionalmente previsto em relação à somatória final dos proventos de aposentadoria e dos subsídios do cargo ocupado na atividade?



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

Os mesmos argumentos analisados à época servem de fundamento para o presente recurso extraordinário.

A Emenda Constitucional 19/98 criou, para as hipóteses possíveis de cumulação de cargos públicos, uma limitação salarial, ao determinar que a remuneração e o subsídio, decorrentes da cumulação 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, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, interpretando a referida previsão constitucional prevista no inciso XVI do art. 37 (cumulação remunerada de cargos públicos), concluiu que, igualmente, não se podem acumular proventos com remuneração na atividade, quando os cargos efetivos de que decorrem ambas as remunerações não sejam acumuláveis na atividade (STF – Pleno – MS 22.182-8 – Rel. Min. MOREIRA ALVES, DJ de 10/8/1995; ADI 1691-1/DF – medida liminar – Rel. Min. MOREIRA ALVES, DJ de 28/11/1997; RE 382.389/MG, Rel. Min. ELLEN GRACIE, decisão em 14/2/2006), o que se tornou norma constitucional com a promulgação da EC 20/1998.

A mesma EC nº 20/1998 trouxe, porém, regra excepcional e transitória, ao estabelecer que essa vedação – cumulação remunerada de proventos com remuneração na atividade, quando os cargos efetivos de que decorrem ambas as remunerações não sejam acumuláveis na atividade – não se aplicaria aos membros de poder e aos inativos, servidores e militares, que até a sua publicação (15 de dezembro de 1998) tivessem ingressado novamente no serviço público por concurso público de provas ou provas e títulos, e pelas demais formas previstas na Constituição Federal.

Nessas hipóteses, excepcionais e transitórias, haverá a possibilidade de acumulação de proventos de aposentadoria com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, conforme se verifica em voto relatado pelo Ministro CARLOS BRITTO (STF – 1ª T – RMS 24737/DF, decisão: 1º de junho de 2004).

HIPÓTESE EXCEPCIONAL, porque se refere somente a poucos servidores que, já aposentados, haviam ingressado, novamente, no serviço público por concurso público ou pelas demais formas previstas na Constituição Federal até 15 de dezembro de 1998.

HIPÓTESE TRANSITÓRIA, porque mesmo nesse caso, não será possível a percepção de mais de uma aposentadoria à conta do regime previdenciário do art. 40 da CF, ou seja, os poucos servidores que se encontravam nessa situação há aproximadamente 8 (oito) anos, quando se aposentarem, imediatamente deixam de cumular suas remunerações. **Não há, portanto, no geral, nenhuma dúvida**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

sobre a possibilidade constitucional de cumulação remunerada dos proventos de aposentadoria com os atuais subsídios. (...)
(grifos nossos)

18. Verifica-se que é ponto pacífico e superado a viabilidade de se cumular proventos com remuneração na atividade, mesmo quando os cargos de que decorrem os dois pagamentos não sejam acumuláveis na atividade, no caso de servidores que, até a publicação da EC nº 20/98 (15/12/1998), tenham ingressado novamente no serviço público por concurso público de provas ou provas e títulos, e pelas demais formas previstas na Constituição Federal. **Trata-se de hipótese de acumulação excepcional e transitória, que alcançou quantitativo determinado de servidores no momento da edição da EC nº 20/98. Difere das hipóteses previstas nas alíneas do inciso XVI, do art. 37, da CF, que configuram exceção à regra da não acumulação sem efeitos temporais previamente delimitados, a alcançar quantitativo indeterminado de servidores. A excepcionalidade e transitoriedade da regra da EC nº 20/98 não lhe retiram o status de previsão constitucional.**

19. Conforme lembrado pela recorrente em sua primeira manifestação nos autos, por meio do Parecer 1041/2018 (peça 6), a acumulação de proventos com vencimentos em cargo não acumulável é situação que apenas com a edição da EC nº 20/98 tornou-se expressamente permitida.

20. O texto promulgado da Constituição em 05/10/1988 estabelecia, em seu art. 37, XVI, a vedação à acumulação remunerada de cargos públicos, excetuadas as hipóteses a seguir, desde que existente compatibilidade de horários:

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

21. Não havia nenhuma menção expressa à possibilidade ou vedação à acumulação de proventos com cargo público. Ocorria então que os estados da federação, ao descobrirem que determinado servidor aposentado havia reingressado no serviço público em cargo não acumulável com o primeiro, emitiam ato considerando ilegal o acúmulo de proventos com vencimentos e determinavam a suspensão do pagamento e proibição do exercício do novo cargo, alegando ofensa ao art. 37, XVI, da CF. Judicializada a questão, alcançava a Corte Suprema.

22. O STF apresentou, ainda sob a vigência da CF/46³, jurisprudência vacilante, conforme reconhecido pelo Ministro Carlos Velloso em seu voto no RE

³ CF/46

Art. 185. É vedada a acumulação de cargos, no Serviço Público federal, estadual, municipal ou dos Territórios e Distrito Federal, bem como em entidades autárquicas, parastatais ou sociedade de economia mista, exceto a prevista no art. 96, nº I, a de dois cargos de magistério, ou a de um destes com outro técnico ou científico ou, ainda, a de dois destinados a médicos, contanto que haja correlação de matérias e compatibilidade de horário. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1966)

Parágrafo único. Excetuam-se da proibição deste artigo os professores da antiga Fundação Educacional do Distrito Federal, considerados servidores municipais da Prefeitura do Distrito Federal, por força, da Lei nº 4.242, de 17 de julho de 1963, respeitada a compatibilidade de horário. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

163.204-6/SP. O julgamento desse Recurso Extraordinário, em 09/01/1994, pacificou a questão até a publicação da EC nº 20/98. O Acórdão respectivo, publicado em 31/03/1995, restou assim ementado:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PROVENTOS E VENCIMENTOS: ACUMULAÇÃO. C.F., ART. 37, XVI, XVII.

I – A acumulação de proventos e vencimentos somente é permitida quando se tratar de cargos, funções ou empregos acumuláveis na atividade, na forma permitida pela Constituição. C.F., art. 37, XVI, XVII; art. 95, parágrafo único, I. Na vigência da Constituição de 1946, art. 185, que continha norma igual à que está inscrita no art. 37, XVI, CF/88, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal era no sentido da impossibilidade da acumulação de proventos com vencimentos, salvo se os cargos de que decorrem essas remunerações fossem acumuláveis.

II – Precedentes do STF: RE 81.729-SP, ERE 68.480, MS 19.902, RE 77.237-SP, RE 76.241-RJ. III – R.E. conhecido e provido.

23. Sendo assim, verifica-se que a exceção prevista no art. 11 da EC nº 20/98 não consistiu propriamente em garantia de direito adquirido, mas sim, de certa forma, convalidou situações que, apesar de habituais, não se encontravam previstas na Constituição e não eram reconhecidas como válidas pelo STF. Nesse sentido, trecho do voto do Min. Alexandre no RE 612.975: *“(...) a EC 20/1998 – no intuito de regularizar uma situação fática que vinha ocorrendo e proibi-la para o futuro – determinou a possibilidade da cumulação remunerada de situações já consolidadas até a data de sua promulgação.”*

24. A par do histórico relatado, não há que se questionar a existência desse direito sob o pálio da CF/88 após a publicação da EC nº 20/98. Conforme texto de doutrina publicado no Suplemento Direito & Justiça, de 07/06/99, trazido pelo MPJTCDF nos Pareceres 796/2010 e 190/2014, e novamente lembrado no Parecer 1041/2018:

*“(...) Agora, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 20, de 16.12.98, **todos os questionamentos relacionados ao tema em destaque ficaram definitivamente solucionados**, pois o art. 37 da CF foi acrescido do § 10, vedando, de forma taxativa, a percepção simultânea de proventos de aposentadoria com remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados, evidentemente, aqueles cargos acumuláveis na atividade, os cargos em comissão e os eletivos. **A partir de 16.12.98, portanto, é vedada a acumulação de proventos com vencimentos excetuados os casos já referidos. E no tocante àqueles servidores, já aposentados, que ingressaram no serviço público até a data da publicação da Emenda, o art. 11 tratou de excluí-los da proibição de acumular,***

de 1966)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

isto é, se retornaram ao serviço no período de 5.10.88 a 15.12.98 poderão continuar acumulando a remuneração do cargo efetivo com os proventos. Só não poderão obter dupla aposentadoria, ou seja, quando completarem, no novo cargo, o tempo necessário para nova aposentadoria, ou atingirem a idade limite de 70 anos, terão que optar por uma aposentadoria apenas, a que lhe for mais vantajosa. **Com a promulgação dessa Emenda, perderam objeto, tanto a decisão TCU nº 816/96, quanto a ADIn nº 1691-DF já referidas, visto que todas as acumulações anteriores foram consideradas legais. (...)" (grifo nosso)**

25. O escopo do presente processo limitou-se à metodologia de aplicação do teto remuneratório (art. 37, XI, da CF) nos casos de acumulação, tal como o do art. 11 da EC 20/98, previstos constitucionalmente. **Qualquer reforma à Decisão nº 5.613/18 será incapaz de negar a constitucionalidade dessa hipótese excepcional de acumulação de proventos com remuneração na ativa.**

26. Quanto à forma de incidência do inciso XI do art. 37 da CF na hipótese de acumulação autorizada pelo art. 11 da EC nº 20/98, resta claro do voto do Min. Alexandre de Moraes no RE 612.975 a compreensão no sentido de que tal acumulação deve compatibilizar-se com as demais previsões constitucionais, entre elas os valores sociais do trabalho (art. 1º, IV) – do que decorre a remuneração pelo serviço público prestado, a regra da irredutibilidade de vencimentos (art. 95, III) e o princípio da igualdade, mesmos argumentos a embasar o tratamento dispensado às acumulações previstas no inciso XVI do art. 37. Vejamos:

A interpretação do trecho final do art. 11 da EC 20/1998 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 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 idéia de unidade do ordenamento jurídico, uma vez que os diversos preceitos convivem de maneira harmônica dentro de um sistema constitucional (método sistemático).

(...)

Se levarmos em conta somente o método gramatical ou literal para interpretar o trecho final do art. 11 da EC 20/1998, ignorando todos os demais métodos interpretativos, a possibilidade constitucional de cumulação, conforme já verificada, somada à obrigatoriedade de respeito ao teto salarial do inciso XI do art. 37 (subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal) gerará distorções absurdas de trabalho não remunerado e de tratamento absolutamente desigual a situações semelhantes. Ao permitir, excepcional e transitoriamente, que servidores aposentados pudessem acumular remuneradamente



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

outros cargos públicos não previstos no inciso XVI do art. 37, desde que o ingresso fosse anterior a 15 de dezembro de 1998, e, nas condições descritas pela EC 20/1998, logicamente **o legislador-reformador não pretendeu desvalorizar o trabalho, obrigando o servidor público a trabalhar sem remuneração ou por uma remuneração limitada e, conseqüentemente, menor do que todos os seus colegas que exerçam exatamente as mesmas funções; mesmo porque: o trabalho sem remuneração é trabalho escravo.** (...)

Além disso, o mesmo trabalho, com remuneração menor, constitui flagrante desrespeito ao princípio da igualdade. Essas distorções, que ferem a interpretação lógico-sistemática do texto constitucional já foram afastadas por esta CORTE em duas hipóteses, e pelo CNJ em três hipóteses, cujos argumentos não diferem, na essência hermenêutica, do presente recurso extraordinário.

(...)

A limitação ao teto remuneratório constitucional da somatória dos proventos de aposentadoria e da remuneração recebida regularmente, por força do art. 11 da Emenda Constitucional 20/1998, não só estaria desrespeitando frontalmente a REGRA DA IRREDUTIBILIDADE DOS VENCIMENTOS, pois haveria claro decurso remuneratório, em algumas situações autorizando o trabalho gratuito, ou, em outras hipóteses, com remuneração menor do que os demais exercentes das mesmas funções, como também estaria criando uma situação de total desigualdade entre situações semelhantes, qual seja, a possibilidade de uma mesma pessoa receber integralmente a somatória de pensão com remuneração, mas não poder receber a somatória de proventos de aposentadoria com remuneração.

(...)

27. Registre-se que sequer o Ministro Edson Fachin, único a esposar voto divergente da tese, pretendeu estabelecer distinção quanto à metodologia de incidência do inciso XI do art. 37 da CF a depender da hipótese de acumulação de cargos. Seu entendimento foi no sentido de que, mesmo nos casos previstos no inciso XVI do art. 37, a aplicação do teto remuneratório deveria se dar sobre o somatório dos ganhos do agente, por força do § 11 do art. 40 da CF. Vejamos:

Posteriormente à Emenda Constitucional 19/98, que, na linha dos precedentes indicados, instituiu a aplicação do regime do teto remuneratório, o constituinte reformador, por meio da Emenda Constitucional 20/98, também estendeu aos proventos recebidos pelos servidores inativos o teto remuneratório. Tal dispositivo decorreu da inserção do antigo § 8º do art. 40 (...) do Texto Constitucional. A mesma emenda ainda acrescentou o § 11 ao art. 40:

“§ 11 - Aplica-se o limite fixado no art. 37, XI, à soma total dos proventos de inatividade, inclusive quando decorrentes da acumulação de cargos ou empregos públicos, bem como de outras atividades sujeitas a contribuição para o regime geral de previdência



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

social, e ao montante resultante da adição de proventos de inatividade com remuneração de cargo acumulável na forma desta Constituição, cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, e de cargo eletivo.”

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

28. Assim, não se identificam, nos votos condutores do Acórdão proferido no RE 612.975, argumentos alinhados ao entendimento da recorrente.

29. Posteriormente ao julgamento dos REs 602.043 e 612.975, a Suprema Corte aplicou a tese neles fixada ao julgar o mérito do RE 582.167, que tratou de caso de servidor que acumulava proventos com vencimentos decorrentes de reingresso no serviço público em momento anterior à promulgação da EC nº 20/98. Assim, o STF não deixou dúvidas quanto ao reconhecimento da exceção prevista no art. 11 da EC nº 20/98 como um caso autorizado constitucionalmente de acumulação de cargos. Segue a ementa do Acórdão referente ao RE 582.167:

E M E N T A: RECURSO EXTRAORDINÁRIO – SERVIDOR PÚBLICO APOSENTADO – REINGRESSO NO SERVIÇO PÚBLICO, EM MOMENTO ANTERIOR À PROMULGAÇÃO DA EC Nº 20/98 – ACUMULAÇÃO DE PROVENTOS COM VENCIMENTOS PERMITIDA PELA CONSTITUIÇÃO – ART. 11 DA EC Nº 20/98 – CONSIDERAÇÃO ISOLADA DOS PROVENTOS E DO SUBSÍDIO PARA EFEITO DE INCIDÊNCIA DO LIMITE ESTABELECIDO NO ART. 37, XI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – SUCUMBÊNCIA RECURSAL (CPC, ART. 85, § 11) – NÃO DECRETAÇÃO, NO CASO, ANTE A INADMISSIBILIDADE DE CONDENAÇÃO EM VERBA HONORÁRIA, POR TRATAR-SE DE PROCESSO DE MANDADO DE SEGURANÇA (SÚMULA 512/STF E LEI Nº 12.016/2009, ART. 25) – AGRAVO INTERNO IMPROVIDO.

(RE 582167 AgR-segundo, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 20/10/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-260 DIVULG 14-11-2017 PUBLIC 16-11-2017) *(grifo nosso)*

30. Tratou-se de agravo interno contra decisão que negou provimento a recurso extraordinário interposto pelo Estado do Espírito Santo contra acórdão do TJDF, acerca de servidor que acumulava proventos no cargo de Promotor de Justiça com subsídio decorrente de ingresso na magistratura de carreira no Estado do Espírito Santo, reingresso ocorrido em 1990, por meio de concurso. Verifica-se tratar, portanto, de cargos não enquadráveis nas alíneas do inciso XVI do art. 37 da CF.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

31. O Voto do Relator, Min. Celso de Mello, repisando trecho do voto do Min. Alexandre de Moraes no RE 612.975, explicita o alcance da tese fixada para os temas de repercussão geral nº 377 e 384:

A parte recorrente sustenta, no apelo extremo em questão, que o Tribunal “a quo” teria transgredido os preceitos inscritos na Constituição da República.

Tal como ressaltado na decisão ora agravada, a pretensão recursal revela-se inacolhível.

É que o Plenário do Supremo Tribunal Federal, após reconhecer a existência de repercussão geral da questão constitucional igualmente versada na presente causa, julgou o RE 602.043/MT, Rel. Min. MARCO AURÉLIO (Tema nº 384), e o RE 612.975, Rel. Min. MARCO AURÉLIO (Tema nº 377), neles fixando tese assim consubstanciada:

“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. (A mesma tese foi fixada para o Tema 377).”

O exame da presente causa evidencia que o acórdão impugnado em sede recursal extraordinária ajusta-se à orientação jurisprudencial que esta Suprema Corte firmou na análise da matéria em referência.

Impõe-se registrar, ainda, que não procede a alegação da parte ora recorrente no sentido de que “(...) Os temas 377 e 384 da repercussão geral (...) não examinaram a regra de exceção criada pelo art. 11 da EC 20/98, tampouco a literalidade da norma constitucional, que, nesse caso, prevê, expressamente, a aplicação do teto constitucional”.

32. Verifica-se que o entendimento exposto no julgamento do RE 582.167 foi no sentido de que a tese fixada para os temas 377 e 384 abarca a regra de exceção criada pelo art. 11 da EC 20/98.

33. Não por outro motivo, a Ministra Rosa Weber, quando da análise dos REs referentes à Ação Civil Pública de nº 2008.01.1.124548-9, determinou a devolução dos autos à origem para os fins previstos nos artigos 1.036 e 1.040 do Código de Processo Civil, ou seja, reconheceu a submissão da matéria controvertida a paradigma da repercussão geral (RE 612975).

34. Conforme o Acórdão nº 1103937, resultante do re julgamento do mérito daquela ação judicial, verifica-se que o TJDFTE manteve o posicionamento pela aplicação de teto único, entendendo que a matéria tratada na ACP não se amoldaria perfeitamente ao precedente. Em outras palavras, o judiciário distrital considerou que:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

- a. os REs 602043 e 612975 referiram-se a acumulações embasadas pelo inciso XVI e pelo § 10 do art. 37 da CF, enquanto as acumulações tratadas na ACP decorrem do art. 11 da EC 20/98;
- b. a verificação quanto à submissão da matéria da ACP à tese fixada para os temas 377 e 384 demandaria análise dos motivos que determinaram a fixação da tese;
- c. o STF não autoriza a adoção da teoria da transcendência dos motivos determinantes de suas decisões;
- d. o artigo 11 da EC nº 20/1998 não autoriza a acumulação remunerada de cargos em forma diversa da prevista no inciso XVI do art. 37 da CF, apenas assegura o direito adquirido dos servidores que atinge;
- e. o TJDFT não estaria obrigado a reformar do Acórdão anterior.

35. Em momento algum houve questionamento quanto à licitude da acumulação de cargos praticada pelos réus da ação judicial. Tampouco deixou-se de reconhecer o posicionamento divergente do STF quanto à metodologia de incidência do teto remuneratório. O TJDFT apenas estabeleceu distinção entre os casos específicos objeto da ação e o paradigma de repercussão geral, optando por manter seu posicionamento anterior. Veja-se a Ementa do Acórdão 1103937:

CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ACUMULAÇÃO DE PROVENTOS DE APOSENTADORIA COM REMUNERAÇÃO DE CARGOS JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL (TCDF). DISCUSSÃO SOBRE A INCIDÊNCIA DO TETO CONSTITUCIONAL REMUNERATÓRIO. DETERMINAÇÃO DE REJULGAMENTO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PRELIMINARES. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. INCOMPETÊNCIA DA JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. REJEIÇÃO. RE-RG Nº 612.975/MT (TEMA 377). DISTINGUISHING VERIFICADO. ACÓRDÃO MANTIDO.

1 - No que se refere às alegações de natureza preliminar suscitadas pelos Apelantes, nada há a ser rejulgado nessa oportunidade, uma vez que as questões decididas não foram objeto do paradigma da repercussão geral em virtude do qual os autos foram devolvidos a esta Corte de Justiça para reapreciação do mérito dos recursos de Apelação Cível. Em outras palavras, observa-se que a determinação de devolução dos autos a esta Corte para rejulgamento decorreu de suposta incompatibilidade do julgamento de mérito com o paradigma da repercussão geral, e não em virtude de reforma das razões de decidir adotadas para a rejeição das preliminares, cuja intenção de modificação restou rechaçada nos Tribunais Superiores, após impugnação realizada pelas partes. Assim, com acerto a rejeição das preliminares suscitadas.

2 - Trata-se, in casu, de devolução dos autos a esta Corte de origem, pelo Supremo Tribunal Federal, para o exame da compatibilidade do julgado proferido com o paradigma da repercussão geral (RE-RG 612.975/MT, Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 27/04/2017, DJe



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

06/09/2017 - Tema 377). Em tal paradigma, restou sedimentada a tese de que o teto remuneratório constitucional deve ser considerado em relação a cada um dos cargos em relação aos quais a Constituição Federal autoriza a acumulação, e não ao somatório recebido. Eis a tese do precedente: "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 - O propósito do rejugamento é a análise da estrita adequação do acórdão submetido às razões de decidir adotadas no RE-RG 612.975/MT. Como premissa necessária, tem-se que nem mesmo a Corte Suprema, a despeito do posicionamento isolado de parcela de seus ministros, autoriza a adoção da teoria da transcendência aos motivos determinantes de suas decisões ou teoria dos efeitos irradiantes dos motivos determinantes de suas decisões.

4 - Na motivação predominantemente adotada no RE-RG 612.975/MT, a Corte Suprema não afastou a validade constitucional da Emenda Constitucional nº 20/1998 (de 15 de dezembro de 1998), especialmente o que se estabelece em seu artigo 11. A jurisprudência da Corte Suprema assenta que o artigo 11 da EC nº 20/1998 ao vedar, como regra, a percepção simultânea de proventos de aposentadoria com a remuneração do cargo, emprego ou função pública (artigo 37, § 10, CF), expressamente excepcionou a situação jurídica de quem houvesse, até a data de publicação da emenda, ingressado no serviço público por concurso público de provas ou de provas e títulos e pelas demais formas previstas na Constituição Federal, sendo defeso, neste último caso, tão somente a percepção de mais de uma aposentadoria pelo regime de previdência a que se refere o artigo 40 da CF, uma vez aplicável o limite de que o trata o § 11 do mesmo artigo.

5 - Apesar de tais considerações, **verifica-se não ser o caso de inversão do mérito do julgamento das Apelações Cíveis, porque a matéria dos autos não se amolda, perfeitamente, ao precedente em razão do qual foi determinada a devolução baseada na sistemática da repercussão geral, muito embora encontre ressonância em outros julgados na jurisprudência do próprio STF, que não o RE-RG 612.975/MT.** Isso porque é clara a tese firmada no precedente no sentido de que apenas nas situações em que a CF autoriza a cumulação de cargos, é que o teto remuneratório é considerado em relação a cada um deles, não podendo ser esquecida a limitação remuneratória traçada na própria Magna Carta (parte final do artigo 11 da EC nº 20/1998).

6 - Na controvérsia fática subjacente ao paradigma discutia-se a incidência do teto remuneratório em hipótese de autorização constitucional de acumulação remunerada dos cargos públicos (artigo 37, XVI, 'c', CF). Este não é o caso dos autos.

7 - Não se admite "leitura compreensiva" do paradigma para, a partir dele, buscar a aplicação da jurisprudência do STF firmada em outros julgados da Corte a pretexto de aplicação de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

orientação sedimentada em julgado da repercussão geral. Se se admite com rigor os argumentos, com a devida vênia da própria devolução dos autos feita pelo Supremo Tribunal Federal a esta Corte de Justiça, o caso dos autos não se amoldaria perfeitamente à tese firmada no RE-RG 612.975/MT, caso não fosse realizada a incursão nos motivos determinantes de seu julgamento, os quais, como é comezinho em direito, não têm o condão de dar azo à coisa julgada, já que nem o próprio STF admite a teoria da transcendência dos motivos determinantes de suas decisões.

8 - É possível considerar que o artigo 11 da EC nº 20/1998 não autoriza a acumulação remunerada de cargos em forma diversa da prevista no inciso XVI do artigo 37 da CF, mas apenas assegura o direito adquirido daqueles que, até a publicação da emenda constitucional, já percebiam simultaneamente proventos de aposentadoria com remuneração de cargo, emprego ou função da ativa, tanto porque prestaram novo concurso público quanto porque ingressaram no serviço público nas formas autorizadas pela Carta Magna, ambos até a publicação da EC nº 20/1998. Todavia, não integrou a controvérsia fática do precedente o debate relativo à possibilidade de acumulação de proventos de aposentadoria com remuneração correspondente a exercício efetivo atividade - de cargo, emprego em função, quando, entre esses dois vínculos, não existe autorização constitucional de acumulação remunerada, nos moldes do artigo 37, XVI, da CF.

9 - Nos precisos limites do RE-RG nº 612.975/MT, não se contempla a hipótese de afastamento da regra da incidência do teto remuneratório para aqueles que percebem simultaneamente remunerações de cargos que não são acumuláveis constitucionalmente, mas apenas albergados por regra de direito adquirido (artigo 11, Emenda Constitucional nº 20/1998). Bem por isso, conclui-se, a par das disposições constitucionais correlatas e dos paradigmas jurisprudenciais pertinentes ao caso, que não é hipótese para modificação do aresto proferido, uma vez que a controvérsia dos presentes autos exigiria debate, em precedente específico, do próprio Supremo Tribunal Federal na via do Recurso Extraordinário interposto pelas partes.

10 - Em relação à situação jurídica de quem perceba simultaneamente proventos de aposentadoria com a remuneração de cargos em comissão (artigo 37, § 10, CF redação dada pela EC nº 20/1998), a própria CF estipula que, a despeito de autorizada tal acumulação, aplica-se o teto constitucional remuneratório (artigo 40, § 11, CF - redação dada pela EC nº 20/1998) ao montante resultante da adição de proventos de inatividade com remuneração de cargo em comissão. É dizer: a CF permite a acumulação de proventos de aposentadoria com a remuneração de cargo em comissão, mas não autoriza que tal acumulação autorizada sobrepuje o teto constitucional remuneratório. Disso resulta a leitura conjunta do artigo 37, § 10, com o artigo 40, § 11, da CF, e do artigo 11, parte final, da EC nº 20/1998 ("aplicando-



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

se-lhes, em qualquer hipótese, o limite de que trata o § 11 deste mesmo artigo").

11 - Faz-se necessário preservar o mister constitucional do STF, legítima autoridade para o processamento e julgamento dos recursos extraordinários, pois esta Corte de Justiça a ele não pode substituir, a pretexto de rejugamento de seus acórdãos em função de paradigma da repercussão geral, quando não há tese estritamente relacionada ao caso que foi examinado em sede de Apelação Cível. Assim, feito o distinguishing devido, mantém-se o acórdão originário. Preliminares rejeitadas. (grifos nossos)

36. O propósito dos estudos especiais conduzidos no presente feito foi estabelecer o alcance dos desdobramentos advindos da decisão do STF havida nos REs 602.043 e 612.975. Por todo o exposto, não resta dúvida acerca do entendimento da Corte Suprema quanto ao enquadramento da hipótese de acumulação prevista no art. 11 da EC nº 20/98 à tese fixada nos referidos REs. A devolução ao TJDF, pela Min. Rosa Weber, dos autos da ACP nº 2008.01.1.124548-9, apenas confirma a adequação da Decisão TCDF nº 5613/18 à tese de repercussão geral em questão. O fato de o TJDF ter-se recusado a reformar Acórdão proferido em sentido contrário ao posicionamento do STF, em ação de caráter subjetivo, sem efeitos vinculantes, não deve motivar alteração da Decisão TCDF nº 5613/18, a qual se encontra, ainda, em plena convergência com o decidido pela Suprema Corte no RE 582.167.

37. Assim, conclui-se pela improcedência das razões recursais, motivo pelo qual se sugere ao Plenário negar provimento ao Pedido de Reexame do MPJTCDF, mantendo inalterada a Decisão nº 5.613/18.

SUGESTÕES

38. Ante o exposto, sugere-se ao egrégio Plenário:

- I. tomar conhecimento desta Informação;
- II. negar provimento ao Pedido de Reexame do MPJTCDF, mantendo inalterada a Decisão nº 5.613/18;
- III. dar conhecimento da decisão que vier a ser proferida ao recorrente;
- IV. autorizar o retorno dos autos ao Núcleo de Recursos para os devidos registros e posterior arquivamento.

À consideração superior.

Assinatura eletrônica

Yasmin Silvério

Auditor de Controle Externo



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE RECURSOS

De acordo.

Ao Relator Recursal.

Assinatura Eletrônica
Gabriel Heller
Diretor