

## A ACUMULAÇÃO LÍCITA DE CARGOS PÚBLICOS *VERSUS* A PERCEPÇÃO SIMULTÂNEA DE PROVENTOS DE APOSENTADORIA COM REMUNERAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO E A QUESTÃO DO TETO REMUNERATÓRIO: MECANISMO MORALIZADOR NA FOLHA DE PAGAMENTO

**Tiago Moraes Ribeiro<sup>1</sup>**

Especialista em Direito Público com ênfase em Direito Administrativo Aplicado - UNIVERSIDADE ANHANGUERA-UNIDERP/MS  
Especialista em Direito Internacional - CEDIN  
Graduado em Direito - UFPA  
Analista de Controle Externo do TCE-PR

### RESUMO

Abordar as hipóteses constitucionais de acumulação cargos, empregos e funções públicas e seus diferentes desdobramentos remuneratórios no cálculo do teto geral do funcionalismo público em cotejo com os entendimentos jurisprudenciais do Supremo Tribunal Federal - STF e do Superior Tribunal de Justiça - STJ tendo em conta o mecanismo moralizador da folha de pagamento enaltecido no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 606358 com repercussão geral reconhecida.

**PALAVRAS-CHAVE:** Acumulação e Remuneração; Teto Remuneratório; Integração do Texto Constitucional; Conflito de Normas; Princípio da Moralidade.

### RÉSUMÉ

Aborder les hypothèses constitutionnelles d'accumulation sur positions publiques et ses aspects rémunérateurs dans le calcul du plafond global par rapport aux interprétations jurisprudentielles de la Cour Suprême Fédérale - STF et la Cour Supérieure de Justice - STJ en tenant compte du mécanisme la masse salariale moralisatrice a salué dans le jugement d'appel extraordinaire (RE) 606.358 avec retentissement général reconnu.

**MOTS-CLÉS:** Accumulation et la rémunération; Plafond de rémunération; Intégration du texte constitutionnel; Normes de conflit; Principe de la morale.

## 1 INTRODUÇÃO

A CF/88 prevê, em seu art. 37, XI, o chamado "teto remuneratório", ou seja, o valor máximo que os agentes públicos podem receber no país. Além de um teto

1 Contato: [tiago.ribeiro@tce.pr.gov.br](mailto:tiago.ribeiro@tce.pr.gov.br); Editor do site: [www.intergentespublic.com](http://www.intergentespublic.com).

geral (nacional), o dispositivo constitucional prevê limites específicos para o âmbito dos Estados e Municípios (chamados de subtetos).

Tais limites abrangem todas as espécies remuneratórias e todas as parcelas integrantes do valor total percebido pelos agentes públicos, incluídas as vantagens pessoais ou quaisquer outras, excetuadas as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei. Assim, somente as verbas indenizatórias não se submetem aos limites do teto constitucional.

Nessa linha de pensamento a literalidade da CF/88 (art. 37, XVI<sup>2</sup>, da CF/88) afirma que mesmo nos casos de acumulação permitida, deve-se respeitar o teto constitucional previsto no art. 37, XI<sup>3</sup>.

Todavia, o Superior Tribunal de Justiça apreciando as situações de acumulação de dois cargos permitida nas situações pontuais previstas na CF/88 veiculadas no art. 37, XVI, da CF/88, vem decidindo que os cargos devem ser considerados isoladamente para efeitos do cálculo do teto, já que a remuneração de cada cargo não pode ser superior ao limite máximo permitido pelo Constituinte, sendo possível que a soma dos dois ultrapasse esse patamar se considerarmos seus ganhos globais (STJ. 2º T. AgRg no AgRg no RMS 33.100/DF, Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 07.05.2013).

Contudo, tais casos de **acumulação lícita durante a atividade**, a saber: 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; d) magistratura e magistério, etc.) não se confundem com a **acumulação permitida** esculpida pelo § 10 do art. 37<sup>4</sup>.

2 A acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI (...).

3 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; (Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, de 2003).

4 É vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes do art. 40 ou dos arts. 42 e 142 com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, **ressalvados os cargos acumuláveis na forma desta Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração.** [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\).](#)

Isso porque, o mesmo Poder Constituinte que instituiu a garantia de intocabilidade da irredutibilidade de vencimentos e o direito adquirido ao alçando à categoria de cláusula pétrea, excepcionou, de maneira expressa, retirando de seu manto protetor, a hipótese de redução de salário para adequação ao teto remuneratório constitucional, ocorrendo, assim, uma opção soberana sobre qual valor tutelar (a moralidade remuneratória) para todas as situações ali postas.

Logo, há um limite quantitativo para essa soma, ou seja, aplica-se a regra do teto salarial do funcionalismo<sup>5</sup>.

## 2 AS POSIÇÕES DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA E DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Todavia, a exceção para fins isolamento do teto inaugurada pelo STJ teve julgamento definitivo outorgado pelo STF no RE nº 612975/MT reforçando assim o argumento que o teto é um valor cogente a interpretar a aplicação do limitador.

Conforme decidido pelo STF, a condição de afastamento do teto seria a ocorrência de uma das hipóteses do art. 37, XVI, que configuram, justamente, os “*casos autorizados constitucionalmente de cumulação de cargos, empregos e funções*”, nas demais hipóteses apesar de ser permitida a percepção simultânea de proventos de aposentadoria com remuneração de cargo em comissão não implica, por si só, na conclusão de que o teto constitucional se aplica isoladamente nos proventos e na remuneração, uma vez que deve haver a análise concomitante do inciso XI e §10 do art. 37 e do art. 40, § 11, da Constituição Federal.

Tal assertiva significa que as vantagens resultantes das duas fontes de renda são limitadas, e não devem ser tomadas de per se (em razão de cada uma das posições funcionais), mas devem ser somadas para fins de observância do teto, diferentemente da novel posição consagrada pelo STJ já explicitada acima que trata de situação diversa para a qual o Tribunal da Cidadania outorga tratamento remuneratório especializado por entender que se trata de uma premissa diferente, a qual teve o aval do Supremo nos *Recursos Extraordinários 602043 e 612975*.

5 “A Constituição, no art. 37 XI, com a redação que lhe deu a Emenda nº 41, de 17.12.2004, estabeleceu um teto, isto é, um limite máximo para a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos, percebidos cumulativamente ou não e incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza. (...). Assim, por ser a acumulação um direito (nas hipóteses permitidas) há de se concluir que o servidor não pode ser impedido de acumular. Por ser proibida a superação do teto, há que se concluir que os valores correspondentes ao segundo cargo (ou emprego) terão de ser detidos ao alcançarem, uma vez somados com os do cargo (emprego) anterior, o equivalente ao teto remuneratório.” MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 26 ed. São Paulo: Malheiros. 2009, p. 270 e 284.

Contudo, em relação à percepção cumulativa de subsídios, remuneração ou proventos (cumulação de proventos e cargo eletivo e/ou comissionamento) observa-se o limite fixado na Constituição Federal como teto remuneratório, **mas de maneira global**.

A acepção moralizante da folha de pagamento já teve manifestação do STF sobre o teto nos seguintes termos:

Vantagens pessoais recebidas antes da EC 41 submetem-se ao teto constitucional

O Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) firmou, nesta quarta-feira (18.11.2015), o entendimento de que, para efeito de observância do teto constitucional previsto no artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal, computam-se também valores percebidos antes da vigência da Emenda Constitucional 41/2003 a título de vantagens pessoais pelo servidor público. A decisão foi tomada no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 606358, com repercussão geral reconhecida, o que leva a aplicação da decisão a todos os processos judiciais que discutem a mesma questão e que estavam suspensos (ou sobrestados). São pelo menos 2.262. Na decisão, os ministros dispensaram os servidores de restituírem os valores eventualmente recebidos em excesso e de boa-fé até a data de hoje (18/11/2015).

Em seu voto, seguido pela maioria dos ministros da Corte, a ministra Rosa Weber fez um histórico da matéria e mostrou a evolução ocorrida na jurisprudência do STF quanto ao tema, que culminou no julgamento do RE 609381, em outubro do ano passado, quando a Corte afirmou que a regra do teto remuneratório dos servidores públicos tem eficácia imediata, admitindo a redução de vencimentos daqueles que recebem acima do limite constitucional. Segundo a relatora, a Constituição Federal assegura a irredutibilidade dos subsídios e dos vencimentos dos exercentes de cargos e empregos públicos que se inserem nos limites impostos pelo artigo 37, XI, da Lei Fundamental. “Mas, ultrapassado o teto, cessa a garantia oferecida pelo artigo 37, XV, que textualmente tem sua aplicabilidade vinculada aos montantes correspondentes”, salientou. A ministra disse ainda que a adoção do teto remuneratório foi um “mecanismo moralizador da folha de pagamentos na Administração Pública”.

Tese de repercussão geral

Como faz em todos os julgamentos de recursos extraordinários com repercussão geral reconhecida, o Plenário do STF fixou a seguinte tese ao final da análise do RE 606358 (tema 257 da Repercussão Geral): Computam-se para efeito de observância do teto remuneratório do artigo 37, XI, da Constituição da República, também os valores percebidos anteriormente à vigência da EC 41/2003 a título de vantagens pessoais pelo servidor público, dispensada a restituição de valores eventualmente recebidos em excesso e de boa-fé até o dia 18/11/2015.

Nessa linha a aplicabilidade do teto constitucional para cada um dos cargos de maneira a propiciar o isolamento dos valores percebidos a títulos distintos só é válida para os cargos lícitamente acumuláveis nos termos postos pelo STJ, e não

aos meramente permitidos decorrentes de aposentadoria com os cargos **eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração**<sup>6</sup>.

Não há, portanto, que se falar em proveito financeiro indevido por parte da administração pública, nem em configuração de ofensa ao princípio da moralidade e/ou caso de gratuidade laboral por parte do servidor para com a administração.

Pois, em que pese em algumas situações a depender do patamar dos proventos do servidor aposentado, a contrapartida por seus serviços poderia não ser devidamente retribuída ou até inexistente, faltando um elemento chave para a configuração do ato ilícito, a saber, a justa causa ou discriminação excessiva por parte do administrador de recursos humanos, visto que o aparente conflito de princípios constitucionais se resolveria pela prevalência do cálculo do teto na sua acepção clássica (aplicação conglobante, e não isolada para cada provento e vencimento) evitando a burla do teto já previamente estabelecido e diminuindo, assim, nomeações casuísticas, inclinando-se o legislador constitucional pelo mecanismo moralizador da folha de pagamento.

A análise em liça já possui entendimento no STJ, cujo posicionamento restou assim ementando:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PROCURADOR DE JUSTIÇA APOSENTADO. ACÚMULO COM CARGO EM COMISSÃO. OBSERVÂNCIA TETO REMUNERATÓRIO. INCISO XI. ARTIGO 37 DA CF/88. EMENDA CONSTITUCIONAL 20/1998. ARTIGO 11. POSSIBILIDADE DE CUMULAR PROVENTOS E VENCIMENTOS COM A OBSERVÂNCIA DO TETO REMUNERATÓRIO. INEXISTÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO A RECEBER CUMULATIVAMENTE PROVENTOS E VENCIMENTOS ALÉM DO TETO ESTIPULADO PELO INCISO XI DO ARTIGO 37 DA CF/88. ACÓRDÃO RECORRIDO QUE DENEGOU A ORDEM MANTIDO.

1. Tendo o Supremo Tribunal Federal reconhecido a constitucionalidade do artigo 37, XI da CF/88, por oportunidade do julgamento do Mandado de Segurança nº 24875/DF, não há que se falar em direito adquirido ou mesmo em ato jurídico perfeito quando a soma dos proventos cumulados com vencimentos ultrapassa o teto remuneratório.

2. Fixado o teto remuneratório dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, pela Lei nº 11.143/2005, deve a cumulação de proventos e vencimentos percebida pelo impetrante submeter-se a essa limitação.

3. O teto remuneratório, que é a expressão de valores, diretrizes, balizamento resgatados pela moralidade pública, foi regulamentado no ano de 2005 com o advento da Lei nº 11.143/2005. No âmbito do Ministério Público foi regulamentado pela Lei Federal 11.144/2005.

Portanto, o ato tido por coator não atenta a legalidade. A partir desse março, é que me parece legal a limitação da acumulação remuneratória ao teto constitucional.

6 “h) o servidor que esteja em regime de acumulação está sujeito a um teto único que abrange a soma da dupla retribuição pecuniária; a mesma ideia repete-se com a redação dada ao inciso XVI do artigo 37, que manda observar, em qualquer caso de acumulação permitida ‘o disposto no inciso XI; e também com a redação dada ao parágrafo 11 do artigo 40 pela Emenda Constitucional 20, a norma é repetida com relação à acumulação de proventos (...)” DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 29 ed. São Paulo: GEN, 2016, p. 688.

4. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança conhecido, mas desprovido, para manter o acórdão recorrido que denegou a ordem." (STJ - 5ª Turma - RMS nº 24.855/RS, Relatora a Des. Convocada JANE SILVA, j. 11.12.2007; DJU de 11/12/2007).

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Logo, não há como afastar da incidência do teto remuneratório os valores percebidos cumulativamente a título de proventos de aposentadoria e vencimentos decorrentes do exercício de cargo em comissão, por exemplo.

Isso porque é preciso observar que nos casos de cumulações facultativas ocorre ato de vontade do servidor público para sua concretização, ou seja, compete a ele buscar (concurso ou eleição) ou aceitar (cargo comissionado) o segundo vínculo.

As cumulações involuntárias (por exemplo, fato morte), apesar de previsível, não se encontra na esfera de domínio do servidor e como tal não pode ter sua ocorrência planejada, impedindo assim o reconhecimento de qualquer vontade deste para a sua concretização (recebimento cumulado de proventos provenientes da concessão de duas pensões por morte), posição inclusive observada pelo Conselho Nacional de Justiça (art. 6º da Resolução nº 13/2006 do CNJ).

Consubstanciados nessas premissas e tomando por base o fato de que a Constituição Federal impõe a observância de sua unidade, como método interpretativo de seu texto, já que se exige uma compreensão global dos vários elementos individuais - regras e princípios - da Constituição, no intuito de harmonizar e prevenir contradições (harmonização de tensões) já que as normas constitucionais não podem, nunca, ser tomadas como elementos isolados, mas sim, como preceitos integrados que formam um sistema interno unitário.

Ante o exposto, entende-se que a remuneração dos servidores inativos com as verbas provenientes de cargos eletivos com os cargos **os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração**, dar-se-á de maneira global, e não isoladamente sobre cada provento e vencimento das remunerações, sob pena de malferir e fazer tábula rasa ao teto remuneratório, banalizando-o, salvo melhor juízo ou revisão da tese aqui exposta pelo STF para abranger todas as situações abarcadas pelo § 10 do art. 37 da CF/88 ante o aparente conflito de dispositivos constitucionais, cabendo o Consulente adotar as providências atinentes à reposição ao erário do que indevidamente foi pago ao servidor, caso tal situação tenha se concretizado, podendo ser adotado o marco temporal limite de 18.11.2015 para aferição da boa-fé e extensão da devolução dos valores pagos a maior.