



PROTOCOLO Nº 15.953.975-0

PARECER Nº 01/2020 – PGE/PCRH

INTERESSADO: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ASSUNTO: EM CUMPRIMENTO AO ITEM G DO ACÓRDÃO NO 1483/18 DO TRIBUNAL PLENO, PROFERIDO NOS AUTOS NO 667414/18 CONCEDE ACESSO AOS AUTOS DIGITAIS, PARA CIÊNCIA E ADOÇÃO DAS MEDIDAS QUE ENTENDER CABÍVEIS

PARECER 002/2020-PGE

PARECER 01/2020 – PGE/PCRH

TETO REMUNERATÓRIO. SERVIDORES OCUPANTES DE CARGO EM COMISSÃO QUE RECEBEM PROVENTOS DE APOSENTADORIA. CONSIDERAÇÃO ISOLADA DE CADA RENDIMENTO PARA APLICAÇÃO DO TETO. INTERPRETAÇÃO DO DECIDIDO NOS RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS 612.975 E 602.043. PRECEDENTES DO TCU E DE TRIBUNAIS LOCAIS.

1. RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pela Secretaria de Estado da Administração e da Previdência – SEAP – “quanto à aplicação do teto remuneratório a servidores que acumulam proventos de aposentadoria com vencimentos pelo exercício de funções de cargo de provimento em comissão” (OFÍCIO N.º: 1101/2019, fls. 46/57, mov. 08).

Originariamente, a SEAP havia encaminhado o Ofício 386/2017 à PGE (protocolo n.º 14.608.143-6), questionando a aplicabilidade do decidido no Recurso Extraordinário n.º 602.043 às hipóteses em que os servidores possuem, simultaneamente, vínculos ativo e inativo. A referida consulta foi encaminhada ao “Grupo Permanente de Trabalho GPT9 – Servidores Públicos”, que concluiu, no Parecer n.º 16/2018-PGE, que:

Nos casos de acumulação de remuneração de cargo da atividade com proventos de aposentadoria, aplica-se o mesmo entendimento, devendo o teto remuneratório incidir a cada um dos rendimentos isoladamente considerados, observando, sempre, a condição constitucional de que se tratem de cargos, em tese, lícitamente acumuláveis.

De outra banda, além de manifestações pontuais do Tribunal de Contas do Estado do Paraná no sentido da aplicação do teto remuneratório sobre a soma de proventos de cargo efetivo e vencimentos recebidos por ocupantes de cargo em



comissão (Acórdãos nºs 1848/2018 e 813/2018), noticiou-se a abertura de procedimentos de Tomadas de Contas Extraordinárias em relação a diversos gestores públicos (sob os nºs 623909/19 e 615469/19), nos quais a 5ª Inspeção de Controle Externo solicitou, inclusive, a aplicação de multas em virtude de pagamentos supostamente indevidos e da ausência de orientação administrativa sobre o correto procedimento de pagamento a ser adotado pela Administração.

Em adição ao exposto, foram colacionados precedentes recentes do Tribunal de Contas da União – TCU e do Tribunal Regional Federal da 1ª Região no sentido oposto, considerando devida a aplicação do teto remuneratório de forma individualizada sobre cada vínculo.

A divergência apontada suscitou, portanto, a nova consulta encaminhada à PGE, visando equacionar a questão e evitar a judicialização do tema.

Eis o resumo do necessário.

2. DELIMITAÇÃO DA CONSULTA

Primeiramente, destaca-se que a questão objeto da presente consulta foi tratada, em contornos gerais, no Parecer nº 16/2018 – PGE (fls. 22/37, mov. 6), cuja conclusão destacou:

Nos casos de acumulação de remuneração de cargo da atividade com proventos de aposentadoria, aplica-se o mesmo entendimento, devendo o teto remuneratório incidir a cada um dos rendimentos isoladamente considerados, observando, sempre, a condição constitucional de que se tratem de cargos, em tese, lícitamente acumuláveis.

No entanto, de fato, não houve aprofundamento no que se refere ao que a Constituição da República considera “lícitamente acumulável” para além das hipóteses previstas no art. 37, inciso XVI, o que acabou por suscitar dúvida específica quanto à acumulação de proventos de aposentadoria com vencimentos recebidos pelo exercício de cargo em comissão.

Ante o encimado, analisar-se-á a questão ventilada, em adendo às considerações já trazidas no Parecer nº 16/2018 – PGE.

Convém ainda esclarecer que, à luz do disposto no art. 132 da Constituição da República e do Decreto Estadual nº 2.709/2019, incumbe a este órgão da Procuradoria-Geral do Estado prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não



Ihe competindo avaliar a competência e a oportunidade dos atos praticados, nem analisar os aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

3. ANÁLISE

De fato, é preciso destacar que as hipóteses previstas no art. 37, inciso XVI, da Carta Maior se referem à acumulação lícita de cargos “ativos”. Quanto à cumulação de proventos e remuneração, tal qual exposto no Parecer nº 16/2018 – PGE, a regra a ser observada é a prevista no art. 37, § 10 e art. 40, § 11:

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.

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

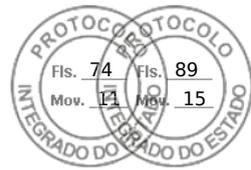
Ocorre que, nem mesmo o Supremo Tribunal Federal – STF – deixou claro, na redação da tese de Repercussão Geral emitida em decorrência do julgamento dos Recursos Extraordinários nºs 612.975 e o RE 602.043, a melhor interpretação no que se refere à acumulação de proventos e cargo em comissão ou cargo eletivo. Isso, inclusive, suscitou nítida divergência no Tribunal de Contas da União, no julgamento do Processo nº 001.816/2004-1, que originou o Acórdão 504/2018-Plenário, mencionado no Parecer nº 16/2018-PGE.

Entretanto, em que pese a aludida divergência, suscitada por Ministro Benjamin Zymler, com base na redação literal do art. 40, § 11, da Constituição da República, verifica-se que, já naquela oportunidade, prevaleceu a tese de aplicação isolada no teto remuneratório em todas as hipóteses de acumulação constitucionalmente admitidas:

O consulente formula sua segunda pergunta nos seguintes termos:



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA CONSULTIVA DE RECURSOS HUMANOS



‘Se houver acumulação de vencimentos, ou destes com proventos, permitida pelo art. 37, XVI, da Constituição Federal, poderá ser aplicado o teto remuneratório ainda que isso importe em que o servidor seja obrigado a trabalhar sem que haja qualquer remuneração específica? É compatível com a Constituição Federal o trabalho não remunerado?’

A questão posta em exame trata mais uma vez de casos de acumulação. Desta feita, demanda o consulente solução ao problema das autorizações constitucionais de acúmulo de remunerações, sejam estas fruto da atividade ou da inatividade.

Respondendo desde logo à indagação **supra**, afirmariamos que a remuneração do servidor pelo desenvolvimento de atividade funcional não constitui mera faculdade ou conveniência, mas direito que lhe é assegurado pela própria Constituição. A hipótese de redução total da remuneração, caracterizando trabalho gratuito, afronta diretamente a Constituição Federal, porquanto dicção contrária consta literalmente de seu texto (art. 7º, IV, c/c art. 39, §3º) . Por isso, na hipótese de virem a ser legalmente equacionados os problemas das variadas e distintas possibilidades práticas de efetivo desconto dos excedentes remuneratórios cumulados, as retribuições que provenham de permissivo constitucional, a exemplo dos casos previstos no art. 37, XVI, são de direito do servidor e por isso não devem sofrer incidência do teto em seu somatório, mas tão-somente nas remunerações individuais que as compõem, sobre os valores de **per si**.

Em outras palavras, sobre os casos de cumulações permitidas ou impostas pela Constituição Federal, jamais devem incidir os critérios de limitação remuneratória, ainda que, no futuro, o problema operacional da cobrança do desconto sobre ganhos acumulados venha a ser equacionado por lei reguladora da matéria.

Com efeito, cumpre razão ao ora consulente quando revela preocupação com a hipótese de agentes públicos virem a desempenhar seu mister sem a devida contrapartida remuneratória, de forma gratuita.

Não temos dúvida da obrigação da Administração Pública de promover a devida prestação remuneratória aos ocupantes de cargos, empregos e funções públicas. A própria Constituição Federal não prevê o desempenho de cargos, funções e empregos públicos a título gratuito. Muito pelo contrário, revela-se grande a preocupação do legislador constituinte de garantir na própria Carta Magna, em variados trechos, o direito à remuneração pelo trabalho, seja este disciplinado por qualquer regime:

‘Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

(...)

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

(...)

VII - garantia de salário, nunca inferior ao mínimo, para os que percebem remuneração variável;’

Mais adiante, a mesma Constituição estende aos servidores públicos tais direitos, de acordo com o disposto no art. 39, §3º:

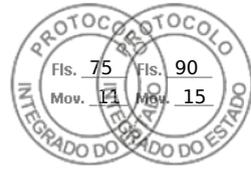
‘§ 3º Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, **IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX**, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir.’ (grifamos)

Consideramos que não apenas a questão do trabalho gratuito nos chama a atenção para a questão, mas também a incoerência constitucional que ao mesmo tempo autoriza e veda a acumulação de certos cargos.

Não pretendemos nos valer desta oportunidade para discutir a constitucionalidade das diferentes formas legais de acúmulo, mesmo porque não se coadunaria com a pretensão do consulente. Por isso mesmo, limitaremos nossa análise aos cúmulos



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA CONSULTIVA DE RECURSOS HUMANOS



constitucionalmente instituídos, diferenciando-os apenas entre autorizados e determinados.

Tomamos a expressão constitucionalmente autorizadas para nos referir às hipóteses de acumulação de cargos contidas no inciso XVI e no § 10 do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, verbis:

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

- 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;

(...)

§ 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' (grifo nosso)

A redação do inciso XVI acima dispõe sobre a acumulação remunerada de funções desempenhadas na atividade, muito embora com aplicação também às acumulações de proventos, enquanto o disposto no §10 fornece norma geral sobre remuneração percebida na atividade cumulativamente com proventos da inatividade.

Os cúmulos ditos autorizados são considerados aqueles relativos aos cargos cuja ocupação seja de livre escolha do ocupante. Diferenciam-se, portanto, daqueles cuja ocupação não fica ao seu alvedrio, mas, de certa forma, lhe é imposta pela Constituição. Caso típico é o desempenho da atividade de Ministro do Tribunal Superior Eleitoral cumulativamente com o mister de Ministro do STF ou de Ministro do STJ; o mesmo ocorrendo na composição dos Tribunais Regionais Eleitorais que se dá com a participação de juízes de direito e de desembargadores, a teor do disposto nos artigos 119 e 120 da Lei Maior, verbis:

'Art. 119. O Tribunal Superior Eleitoral compor-se-á, no mínimo, de sete membros, escolhidos:

- I - mediante eleição, pelo voto secreto:
 - a) três juízes dentre os Ministros do Supremo Tribunal Federal;
 - b) dois juízes dentre os Ministros do Superior Tribunal de Justiça;

(...)

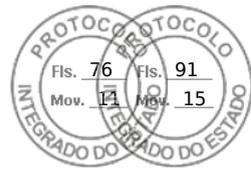
Art. 120. Haverá um Tribunal Regional Eleitoral na Capital de cada Estado e no Distrito Federal.

§ 1º - Os Tribunais Regionais Eleitorais compor-se-ão:

- I - mediante eleição, pelo voto secreto:
 - a) de dois juízes dentre os desembargadores do Tribunal de Justiça;



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA CONSULTIVA DE RECURSOS HUMANOS



b) de dois juízes, dentre juízes de direito, escolhidos pelo Tribunal de Justiça;’ (grifo nosso) .

Em todos os casos de acumulação determinada pela Constituição não há falar em inconstitucionalidade na percepção de excedentes remuneratórios, como a propósito já se pronunciou o Supremo Tribunal Federal quando da realização da 1ª Sessão Administrativa de 2004 daquela Corte Constitucional.

Aquela Sessão serviu especialmente para definir, à época, o valor do teto constitucional remuneratório determinado pelo artigo 8º da EC nº 41/2003. Contudo, mais do que o valor em si, a discussão a respeito do tema havida naquela ocasião permitiu que dela se extraíssem algumas conclusões que certamente servem de subsídio à construção do entendimento que adiante ofereceremos em resposta à questão ora em análise. Posta a questão sobre a incidência ou não do abate-teto sobre os ganhos provenientes da atividade de Ministro do TSE, o STF decidiu não serem tais ganhos sujeitos à redução salarial, nos seguintes termos, verbis:

‘O Tribunal fixou ainda, por unanimidade, nos termos do voto do Ministro Maurício Corrêa, o entendimento de que, no caso específico da acumulação dos cargos de Ministro do Supremo Tribunal Federal e Ministro do Tribunal Superior Eleitoral, determinada pelo artigo 119, inciso I, letra ‘a’ da Constituição, não se aplica a cumulação das remunerações para fins de incidência do limite estabelecido pelo inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal.’ (grifos nossos)

Enfim, o que se tem hoje, com a edição da mais recente Lei nº 11.143/2005, é a fixação do subsídio de R\$ 24.500,00 em favor dos Ministros do STF, que constitui o teto de remuneração de toda a administração pública nacional, sendo que lhes é permitida, adicionalmente, a percepção de gratificação específica, além desse teto, a título de remuneração pelo comparecimento às sessões do Tribunal Superior Eleitoral, fixada pela Lei nº 8.350/91 e autorizada pela.

A fundamentação oferecida por aquela Corte para justificar sua decisão de excluir do teto constitucional a gratificação devida aos Ministros do TSE pode ser encontrada no Voto do Ministro-Presidente do STF, Maurício Corrêa, que acompanhou referida decisão administrativa, verbis:

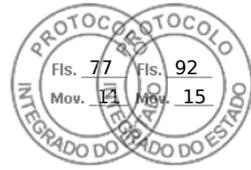
‘A Constituição Federal, desde sua redação primitiva, não apenas autorizou, mas determinou, que houvesse a acumulação dos cargos de Ministros do STF e do TSE. A letra ‘a’ do inciso I do artigo 119 estabelece que comporão o Tribunal Superior Eleitoral três Ministros do Supremo Tribunal Federal. Trata-se, assim, de regra permissiva de acumulação e, mais do que isso, imperativo constitucional para que se opere o exercício concomitante dos cargos, daí resultando inviável que outra norma de igual hierarquia impeça, ainda que indiretamente, a incidência e aplicação da previsão constitucional. (...) Não é possível aceitar que uma norma autorize e determine a acumulação e outra venha a proibi-la, total ou parcialmente. É inadmissível aqui conflito de normas constitucionais que ostentam igual hierarquia, e por isso mesmo reclama se faça uma ponderação simétrica de seus valores.’ (grifos nossos)

Enfim, com relação às cumulações determinadas, impostas pela Constituição Federal, não há dúvidas sobre o entendimento supracitado do STF, com o qual nos filiamos, no sentido da devida percepção de ambas as remunerações, mesmo que além do limite constitucional prescrito no artigo 37, XI, da Lei Maior.

Já no que se refere às acumulações não determinadas, mas autorizadas pela Constituição, o Conselho Nacional de Justiça já acenou com solução jurídica para tais situações de acúmulo, consoante se depreende da leitura da Resolução CNJ nº 14, de 21/03/2006. Aquele normativo dispõe sobre a aplicação do teto remuneratório constitucional para os servidores do Poder Judiciário e para a magistratura dos Estados que não adotam o subsídio. Em seu artigo 4º, exclui, da incidência do teto constitucional,



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA CONSULTIVA DE RECURSOS HUMANOS



a remuneração ou o provento decorrente do exercício do magistério, tanto para servidores quanto para magistrados. Faz, no entanto, ressalva, quanto aos servidores, no sentido de restringir o exercício do magistério ao âmbito do Poder Público, nos seguintes termos:

‘Art. 4º Ficam excluídas da incidência do teto remuneratório constitucional as seguintes verbas:

(...)

II – de caráter permanente:

1. remuneração ou provento de magistrado decorrente do exercício do magistério, nos termos do art. 95, parágrafo único, inciso I, da Constituição Federal.

(...)

III – de caráter eventual ou temporário:

(...)

e) gratificação de magistério por hora-aula proferida no âmbito do poder Público;’ (grifo nosso)

Em que pese tal norma abranja, literalmente, tão-somente os casos de magistério exercido por magistrado, cremos que o mesmo critério possa ser aplicado a situações de acúmulo experimentados por ocupantes de outros cargos, bem como a todos os casos de acumulação permitida por lei e não apenas aos de magistério.

Observe-se que o CNJ utilizou-se de remissão constitucional (artigo 95, parágrafo único, inciso I) para justificar a exclusão dos ganhos pela atividade de magistério da incidência do teto remuneratório.

Ocorre que o dispositivo constitucional supracitado não constitui o único caso de acúmulo admitido pela Constituição Federal. As hipóteses previstas no já citado artigo 37, inciso XVI, da Constituição Federal, também se incluem entre os casos de acúmulo admitidos pela Lei Maior. Além dessas, outras tantas permissões de acúmulo de cargos e funções constam literalmente da Constituição Federal.

Nossa compreensão, destarte, é no sentido de que se ofereça tratamento equânime a todas as hipóteses de acumulação de cargos, empregos e funções admitidas pela Constituição Federal, excluindo-as, todas, da incidência do teto remuneratório em relação ao excedentes remuneratórios resultante de tais acúmulos, de tal forma que o limite constitucional só incida sobre cada uma das atividades, de per si. (grifo nosso)

Como já antes mencionado, o constituinte ao buscar limitar o excesso de acúmulos de cargos públicos por um único servidor e destes com proventos da aposentadoria, estabeleceu como regra geral a proibição de acumular, conforme o disposto no artigo 37, inciso XVI. (grifo nosso)

Assim, não é forçoso concluir, com base em tal dispositivo constitucional, que o servidor que atenda aos requisitos de exceção ali contidos está constitucionalmente autorizado a desempenhar mais de um cargo de forma simultânea. O problema, de fato, começa quando este mesmo servidor se vê compelido a abandonar um dos cargos que ocupe pelo fato de que o somatório de suas remunerações ultrapassa o teto constitucional e o conseqüente corte efetuado sobre tal somatório passa a não mais justificar financeiramente sua permanência em um dos cargos. (grifo nosso)



Se o legislador admitiu o desempenho cumulativo de certos cargos o fez por razões que não devem entrar em choque com o instituto do limite constitucional remuneratório, sob pena de confusão entre as respectivas finalidades desses dois diferentes institutos constitucionais. (grifo nosso)

Solução mais consentânea com o legítimo desejo social de restringir ganhos de valores acima de determinado limite talvez fosse a restrição das próprias possibilidades de acumulação de cargos, além das já estabelecidas no art. 37, XVI. Contudo, em relação àquelas que sejam constitucionalmente admitidas, o correspondente trabalho deve ser devida e justamente remunerado, como não poderia deixar de ser. (grifo nosso)

Dito isto, pensamos que melhor interpretação para as hipóteses de acumulações autorizadas seja aquela feita pelos Ministros do STF em relação às acumulações determinadas, estendendo às mesmas o direito de remuneração. (grifo nosso)

Por fim, aqui repetimos nossa resposta à segunda indagação. A remuneração do servidor pelo desenvolvimento de atividade funcional não constitui mera faculdade ou conveniência, mas direito que lhe é assegurado pela própria Constituição. A hipótese de redução total da remuneração, caracterizando trabalho gratuito, afronta diretamente a Constituição Federal, porquanto dicção contrária consta literalmente de seu texto (art. 7º, IV, c/c art. 39, §3º). Por isso, na hipótese de virem a ser legalmente equacionados os problemas das variadas e distintas possibilidades práticas de desconto do teto remuneratório, as retribuições cumuladas que provenham de autorização ou determinação constitucional, a exemplo dos casos previstos no art. 37, XVI, e no artigo 95, parágrafo único, inciso I, ambos da Constituição Federal, são de direito do agente público e por isso não devem sofrer incidência do teto em seu somatório, mas tão-somente nas remunerações individuais que as compõem, sobre os valores de per si. (...) (grifo nosso)¹

Na esteira, a recente consulta formulada pelo Tribunal Superior do Trabalho² ao TCU, colacionada pela SEAP, traz as mesmas conclusões. A Corte de Contas manifestou-se, mais uma vez, pela aplicação do teto sobre cada um dos recebimentos. Do voto do relator, destaca-se:

A pergunta diz respeito à hipótese de acumulação lícita de proventos de aposentadoria com a remuneração de cargo em comissão, consoante autorizado pelo §10 do art. 37 da Constituição Federal, com a seguinte redação (grifos meus) :

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

1 Acórdão 504/2018-Plenário, Rel. Marcos Bemquerer, Processo nº 001.816/2004-1, Sessão em 14/03/2018, Ata 8/2018 – Plenário, disponível em https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO:504%20ANOACORDAO:2018%20COLEGIADO:%22Plen%C3%A1rio%22/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20, acesso em 07.01.2020.

2 Acórdão 1092/2019-Plenário, Rel. Raimundo Carreiro, Processo nº 027.477/2018-5, Sessão em 15/05/2019, Ata 16/2019 – Plenário, disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/2747720185.PROC/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uid=3d10a870-2263-11ea-9acc-9b40e4fa2f9f>, acesso em 19.12.2019.



Como bem observado pela Sefip, o Ministro Marco Aurélio, no voto-condutor do RE 602.043, acima citado, abordou o assunto, ao não admitir a gratuidade de serviços prestados, conforme se vê do seguinte trecho (grifos meus) :

Os artigos 95, parágrafo único, inciso I, e 128, § 5º, inciso II, alínea “d”, da Lei das leis veiculam regras quanto ao exercício do magistério por Juizes e Promotores de Justiça, de maneira que não se pode cogitar, presente o critério sistemático de interpretação, de trabalho não remunerado ou por valores inferiores aos auferidos por servidores que desempenham, sem acumulação, o mesmo ofício. 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.

Nesses termos, estou de acordo com a proposta da Sefip e do MPTCU no tocante a responder ao consulente o seguinte:

- especificamente 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 considerado isoladamente. (grifo nosso)

Assim, em que pese o contido no art. 40, § 11, da Constituição da República, parece nítida a consolidação do entendimento no TCU pela aplicação isolada do teto remuneratório na hipótese ora analisada.

A compatibilização da valorização do trabalho, fundamento da República Federativa do Brasil³ e alicerce da Ordem Econômica⁴, observada a vedação da prestação de serviços gratuitos, com as hipóteses constitucionalmente admitidas de cumulação de cargos e funções, superaram a literalidade para se conferir razoabilidade à regra prevista no art. 40, § 11.

Como explica o Prof. Luciano Ferraz, os votos proferidos durante o julgamento dos recursos extraordinários pelo STF (não somente o voto condutor o Ministro Marco Aurélio, mas também do Ministro Roberto Barroso) caminham neste sentido:⁵

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

(...)

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa

4 Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios

5



Na mesma linha, votou o ministro Roberto Barroso, registrando a necessidade de interpretação conforme a Constituição, para não incidirem no caso de 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 no artigo 40, parágrafo 11, da Constituição. O ministro utilizou-se, ainda, do argumento de que “impedir que alguém que acumule legitimamente duas funções, dois cargos, receba adequadamente por elas significa violar um direito fundamental, que é o do trabalho remunerado; seria impor, a alguém, um trabalho não remunerado, no caso em que só uma dessas funções já fizesse com que se chegasse ao teto”.⁶

Assim, nas hipóteses em que a Constituição da República viabiliza a cumulação de remuneração ou de proventos e remuneração, cada uma das funções deve ser tratada de forma autônoma para fins de aplicação do teto remuneratório, sob pena, nas palavras do Min. Roberto Barroso, de se “impor, a alguém, um trabalho não remunerado, no caso em que só uma dessas funções já fizesse com que se chegasse ao teto”.

Ademais, aos precedentes judiciais também mencionados pela própria SEAP, oriundos do Tribunal Regional Federal da 1^o Região, somam-se dezenas de outros, de diferentes tribunais de Justiça, a corroborar a tese encampada pela Corte de Contas da União. A título exemplificativo:

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.

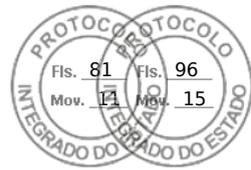
(TJSP; Apelação Cível 1050107-42.2018.8.26.0053; Relator (a): Décio Notarangeli; Órgão Julgador: 9^a Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 6^a Vara de Fazenda Pública; Data do Julgamento: 25/07/2019; Data de Registro: 25/07/2019)

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

6 FERRAZ, Luciano. Divergências em torno do teto remuneratório na acumulação de cargos, CONJUR, disponível em <https://www.conjur.com.br/2018-fev-15/divergencias-teto-remuneratorio-acumulacao-cargos>, acesso em 19.12.2019.



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA CONSULTIVA DE RECURSOS HUMANOS



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 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 26/09/0019, publicação da súmula em 30/09/2019)

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 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)

Por conseguinte, seja pelas razões que já foram mencionadas quando do julgamento dos Recursos Extraordinários nºs 612.975 e 602.043, seja em virtude do posicionamento atual do TCU, do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, e de diversos tribunais de Justiça, tem-se que, para fins de aplicação do teto remuneratório, devem ser isoladamente considerados os proventos recebidos por aposentadoria com os vencimentos recebidos pelo exercício atual de cargo em comissão.



4. CONCLUSÃO

Em conclusão, com lastro no decidido nos Recursos Extraordinários n°s 612.975 e 602.043, em conjunto com os precedentes mais recentes proferidos pelo Tribunal de Contas da União e por tribunais locais (TRF1 e Tribunais de Justiça), 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*, também da Carta Maior, revela-se constitucional a aplicação do teto remuneratório sobre cada um dos rendimentos percebidos de forma isolada – proventos de inatividade com vencimentos de exercício de cargo em comissão.

É o parecer.

Encaminhe-se à Sra. Procuradora-Geral do Estado, considerando o disposto no art. 22, inciso I, do Regulamento da PGE.

Curitiba, 17 de fevereiro de 2020.

LUCIANA DA CUNHA BARBATO OLIVEIRA
Procuradora-Chefe
Procuradoria Consultiva de Recursos Humanos - PCRH



ESTADO DO PARANÁ
Procuradoria-Geral do Estado
Gabinete da Procuradora-Geral



Protocolo nº 15.953.975-0
Despacho nº 142/2019 - PGE

- I. Aprovo o Parecer de fls. 71/82, da lavra de Luciana da Cunha Barbato de Oliveira, Procuradora-Chefe da Procuradoria Consultiva de Recursos Humanos – PCRH;
- II. Encaminhe-se cópia virtual à Coordenadoria de Estudos Jurídicos - CEJ, para catalogação e divulgação, à Coordenadoria Judicial – CJUD, com recomendação de ciência à Procuradoria Funcional – PRF e à Procuradoria Previdenciária Funcional – PRF, à Coordenadoria de Recursos e Ações Rescisórias – CRR, à Coordenadoria do Consultivo – CCON e à Procuradoria Consultiva de Recursos Humanos – PCRH, para ciência;
- III. Restitua-se à Secretaria de Estado da Administração e Previdência – SEAP/GS.

Curitiba, 27 de fevereiro de 2020.

Leticia Ferreira da Silva
Procuradora-Geral do Estado