



Número: **0004490-12.2011.2.00.0000**

Classe: **CONSULTA**

Órgão julgador colegiado: **Plenário**

Órgão julgador: **Gab. Cons. Gustavo Tadeu Alkmim**

Última distribuição : **18/08/2011**

Valor da causa: **R\$ 0.0**

Relator: **FLAVIO PORTINHO SIRANGELO**

Assuntos: **Consulta**

Objeto do processo: **CJF - Ofício/PR n.º 2011013790 - Processo n.º 2011.16.0252 - Teto Remuneratório - Magistrados - Pagamento - Diferença - Poderes - Entes Federativos - Uniformização - Procedimentos - Precedentes - TCU - CNJ.**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **NÃO**

Partes	
Tipo	Nome
CONSULENTE	CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL - CJF
CONSULTADO	CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
10947 15	27/03/2012 11:07	VOTO	Voto

PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS - CONSELHEIRO 0004490-12.2011.2.00.0000

Requerente: Conselho da Justiça Federal

Requerido: Conselho Nacional de Justiça

EMENTA: CONSULTA. TETO REMUNERATÓRIO CONSTITUCIONAL. ART. 37, XI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NORMA DE EFICÁCIA PLENA. APLICABILIDADE INTEGRAL E IMEDIATA. CONFLITO DE DECISÕES ENTRE O CNJ E O TCU. INEXISTÊNCIA. OBSERVÂNCIA, POR ORGÃOS DO PODER JUDICIÁRIO VINCULADOS AO CNJ, DE ORIENTAÇÕES E DETERMINAÇÕES DO CONSELHO.

1. O art. 37, XI, da Constituição Federal, que trata do teto remuneratório, contém regra estritamente objetiva, que não depende de outra norma ou sistema operacional para produção total de efeitos, de modo que possui eficácia plena e imediata. Portanto, a aplicação sem restrição do dispositivo constitucional não pode ser afastada sob o pretexto de ausência de regulamentação complementar ou ausência de criação de sistema integrado de dados, porque importa em descumprimento de preceito constitucional de observância obrigatória (CF, art. 37, *caput*).

2. Ainda que por hipótese houvesse conflito de posições entre o CNJ e o TCU, os órgãos do Poder Judiciário vinculados ao Conselho, no tratamento da matéria relacionada ao teto remuneratório constitucional, devem seguir suas orientações e determinações, refletidas nas decisões proferidas pelo Plenário e nas Resoluções 13/2006 e 14/2006.

OPERACIONALIZAÇÃO E UNIFORMIZAÇÃO DE APLICAÇÃO DO ART. 37, XI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. VERBAS RECEBIDAS CUMULATIVAMENTE DE DIFERENTES FONTES DO PODER. MATÉRIA DE NATUREZA PROCEDIMENTAL. ESTUDO SOBRE A NECESSIDADE DE REGULAMENTAÇÃO.

1. O Conselho Nacional de Justiça, em razão da competência que lhe é atribuída pela Constituição Federal (CF, art. 103-B, § 4º), encontra-se limitado a expedir orientações e determinações apenas a órgãos do Poder Judiciário a ele vinculados.

2. Tratando-se a operacionalização e uniformização de aplicação do teto remuneratório constitucional, para a hipótese de verbas recebidas acumuladamente de diferentes fontes do Poder, de matéria de natureza procedimental complexa, que importa o envolvimento simultâneo e direto de órgãos ou entes das diferentes esferas de Poder, faz-se necessário, para a análise da necessidade de eventual regulamentação, a criação de uma comissão temporária para o estudo.

Consulta conhecida e respondida.

I – RELATÓRIO

O **Presidente do Conselho da Justiça Federal**, Ministro Ari Pargendler, encaminhou ao Conselho Nacional de Justiça cópia dos autos do Processo nº 2011.16.0252, daquele Conselho, julgado em 8 de junho de 2011, que trata de consulta acerca da **forma correta de aplicação do teto remuneratório constitucional, na hipótese de valores recebidos de diferentes poderes e entes federativos, em razão de decisões aparentemente contraditórias entre o CNJ e o TCU**. Em sua decisão, o CJF deliberou por encaminhar a consulta ao CNJ, para decisão final.

O processo originou-se de consulta formulada pelo Presidente do Tribunal Federal da 3ª Região, materializada no Ofício nº 303/2011-GABP/SEGE, por meio da qual fora indagado ao CJF acerca da **“interpretação a ser dada ao art. 37, XI, da CF, que institui o teto e subtetos remuneratórios para os servidores e empregados públicos, os pensionistas e os membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios”**.

Segundo o consulente, o CNJ, no **PP 729**, já havia decidido que é **imediatamente aplicável o limite do teto remuneratório** nas hipóteses de **acumulação de remuneração e proventos antes da Emenda Constitucional nº 20/98**, sendo possível o recebimento dos valores acima do teto como verba destacada e não sujeita a reajustes, até que o montante dessa verba seja coberto pelo valor atualizado do subsídio do Ministro do Supremo Tribunal Federal.

Entretanto, o TCU, no **Acórdão nº 2274/09**, firmou entendimento de que, nos casos de rendimentos recebidos de esferas de Poder distintas, a aplicação do inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal **tem eficácia limitada, dependendo de normatização infraconstitucional, não sendo, portanto, aplicável o teto remuneratório**.

O argumento utilizado pelo TCU é o de que a **Lei nº 10.887/2004**, que dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional nº 41/2003 e altera dispositivos das Leis nºs 8.213/1991, 9.532/1997 e 9.717/1998, estabelece, **em seu art. 3º**, que **“Para os fins do disposto no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal, a União, os Estados, o Distrito Federal e os**

Municípios instituirão sistema integrado de dados relativos às remunerações, proventos e pensões pagos aos respectivos servidores e militares, ativos e inativos, e pensionistas, na forma do regulamento”.

Assim, o artigo 3º da Lei nº 10.887/2004 teria prescrito **regulamentação futura** da matéria pelas três esferas de governo, e a solução adequada dependeria de decisões político-administrativas que afetam o pacto federativo.

Haveria, dessa forma, uma contradição entre os entendimentos do CNJ e do TCU.

No CJF, o processo recebeu pareceres da Secretaria de Normatização e Orientações (DOC5 - fls. 53 e segs.), da Assessoria Técnico-Jurídica (DOC6 - fls. 24/34) e da Secretaria de Controle Interno (DOC6 - fls. 36/38), que opinaram pela aplicação da diretriz firmada pelo CNJ.

O processo foi então distribuído ao **Ministro Felix Fischer**, que formulou seu voto com as seguintes ponderações (DOC6 - fls. 45 e segs.):

- . Há 2 questões centrais na consulta:
 - o Que medidas deve a Justiça Federal adotar para adequar as remunerações extravagantes dos servidores ao teto remuneratório;
 - o Que procedimentos devem ser adotados na hipótese de excessos recebidos por agentes públicos em situação de acúmulo remunerado de cargos em distintos entes da Federação, envolvendo assim diferentes fontes pagadoras.
- . Entende que o **CNJ** já se manifestou duas vezes sobre a questão, de forma ambígua:
 - o no **PP 729**, de relatoria do Conselheiro Paulo Schmidt, julgado em 29.8.2006, que tomou como precedente o MS 24.875/DF do STF, entendeu-se que os rendimentos decorrentes de acumulação deveriam ser submetidos ao teto, assegurando o recebimento do excedente como verba remuneratória destacada e não sujeita a qualquer ajuste, até a sua total absorção (No mesmo sentido o PCA 26631, de relatoria do Cons. Jefferson Kravchychyn);
 - o no **PP 2008.10.00.001741-8**, de relatoria do Conselheiro Felipe Locke, foi firmado o entendimento de que não haveria qualquer exceção ao limite do teto remuneratório.
- . Já o **TCU** entende que, em razão da inexistência de normas operacionais que viabilizem a efetivação do limite constitucional, em caso de acumulação de cargos que resultem na percepção e valores exorbitantes ao teto, este não seria aplicável, por força da eficácia limitada ou relativa complementável da norma (**Acórdão 2274/09**).
- . Esclarece, ainda, que tramita Consulta no TCU desde 2006, formulada pela AGU (TC 023.986/2006-4), em que teria sido solicitada a manifestação, em caráter normativo, sobre os procedimentos a serem adotados pela Administração Pública no caso de servidores com mais de uma fonte de rendimentos, cuja soma exceda o teto constitucional. Tal normatização inexistente até o momento.
- . Já no **STJ**, no **PA 7559/07**, de relatoria do Ministro Aldir Passarinho, julgado em 12.8.2010, foi reforçada a tese da **aplicação incondicional do teto remuneratório às hipóteses de acumulação do cargo**, “*sem temperamentos quanto a valores sobejantes*”.

No **âmbito judicial**, tanto o STJ quanto o STF afirmam a aplicação imediata do inciso XI do art. 37 da Carta da República, sem a possibilidade de manutenção de vantagens pessoais eventualmente recebidas pelo servidor antes da EC 41/2003. (STF: RE 560.067; RE 477.447; RE 572.564) (STJ: RMS 32.802/SP; RMS 32799/SP, RMS 28.716/RJ).

Como a decisão a ser proferida nestes autos terá grande repercussão para o Poder Judiciário, o Ministro Felix Fischer entendeu por bem recomendar o encaminhamento da consulta ao CNJ.

Para a melhor instrução, determinei a remessa dos autos à Secretaria de Controle Interno deste Conselho para manifestação, a qual emitiu parecer (INF8).

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II. 1 - ADMISSIBILIDADE

Não obstante o presente procedimento tenha sido autuado como Pedido de Providências, trata-se claramente de consulta, consoante se extrai do Relatório. Por essa razão, e atendidos os requisitos previstos no artigo 89 do Regimento Interno, admito a medida como Consulta.

II. 2 - MÉRITO

O tema em questão já foi objeto de decisão por este Conselho Nacional de Justiça em algumas oportunidades.

Inicialmente, no **Pedido de Providências nº 729** fora examinada consulta do Tribunal do Trabalho do Estado de Goiás acerca da legalidade de recebimento de **subsídio acumulado com proventos de aposentadoria**, por dois juízes que se aposentaram do cargo público anteriormente ocupado e ingressaram na magistratura, mediante concurso, antes da entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 20/1998. Ficou decidido o seguinte, conforme certidão de julgamento:

O Conselho decidiu:

I – (...)

II - por maioria, responder à consulta formulada no sentido de que **são acumuláveis, nos termos do art. 11 da Emenda Constitucional nº 20/98, os rendimentos decorrentes de proventos de inatividade com subsídios, sendo que a soma deve encontrar limite no teto remuneratório de que trata o inciso XI do art. 37 da Constituição Federal, assegurando-se o recebimento do excedente como verba**

remuneratória destacada e não sujeita a qualquer tipo de reajuste, majoração ou correção, até que seja absorvida pelas majorações futuras do subsídio, nos termos do voto do relator. (Rel. Cons. Paulo Schmidt, DJ 15.9.2006) [destaquei]

O entendimento acerca da manutenção de pagamento do que ultrapassa o teto constitucional, como verba destacada e não sujeita a qualquer tipo de reajuste, majoração ou correção, até absorção por majorações futuras do subsídio, foi adotado por aplicação do **princípio constitucional da irredutibilidade salarial**, e em conformidade com a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança nº 24.875/DF (Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 6.10.2006), que seguiu essa linha de pensamento.

Em outra oportunidade, este Conselho, no **Procedimento de Controle Administrativo nº 2009.10.00.002639-4**, instaurado de ofício pelo Plenário, para apuração de eventuais situações de pagamento acima do teto constitucional no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, reafirmou a decisão proferida no **Pedido de Providências nº 729**, quando, examinando o caso de duas juízas, que também se aposentaram do cargo público anteriormente ocupado e ingressaram na magistratura, por concurso, antes da entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 20, e que recebiam subsídio acumulado com proventos de aposentadoria cujo montante ultrapassava o teto constitucional, proferiu decisão assim ementada:

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. INSTAURAÇÃO DE OFÍCIO. RESOLUÇÃO 13/CNJ. CUMULAÇÃO DE PROVENTOS DE APOSENTADORIA E SUBSÍDIO. TETO REMUNERATÓRIO. PARCIALMENTE PROCEDENTE.

I. **Inexiste irregularidade na percepção de parcela que ultrapassa o teto constitucional de magistrado, que aposentado como funcionário público, ingressou por concurso na função judicante anteriormente a vedação da Emenda Constitucional n. 20/98.**

II. Considerados os precedentes da Suprema Corte e do CNJ, **o excedente do montante equivalente à cumulação de proventos e subsídios não está sujeito a qualquer tipo de reajuste, majoração ou correção até que seja coberto pelo subsídio fixado em lei para os Ministros do STF.** (Rel. Cons. Morgana Richa, DJ 21.12.2009) [negritei]

No Pedido de **Providências nº 2008.10.00.001741-8**, por sua vez, fora examinado requerimento formulado pelo Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário e Ministério Público da União no Distrito Federal, em que se pretendeu a alteração da Resolução CNJ nº 14/2006, de modo a permitir aos servidores públicos o recebimento conjunto de remunerações, acima do teto constitucional, pelo exercício de cargos públicos cuja acumulação é permitida pela Carta da República, na mesma forma autorizada aos magistrados pela Resolução CNJ nº 13/2006. No julgamento desse procedimento, o Plenário do Conselho adotou a decisão sintetizada na seguinte ementa:

TETO REMUNERATÓRIO. SERVIDOR PÚBLICO DO PODER JUDICIÁRIO. VERBAS RECEBIDAS PELO EXERCÍCIO DE CARGOS CUJA ACUMULAÇÃO É PERMITIDA PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INCIDÊNCIA. EQUIPARAÇÃO ENTRE

MAGISTRADOS E SERVIDORES. OFENSA AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA NÃO IDENTIFICADA. MANUTENÇÃO DA RESOLUÇÃO N.º 14/2006 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. PEDIDO DE REVISÃO DO ATO DO CNJ QUE SE JULGA IMPROCEDENTE.

I - 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, mesmo que percebidos cumulativamente, não podem exceder o subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, inteligência do inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal que se encontra em plena vigência.

II - O reconhecimento de ofensa ao princípio da isonomia tem como pressuposto que a própria Constituição tivesse erigido às mesmas condições Magistrados e servidores.

III - As prerrogativas são adjetivos do cargo público e não constituem privilégios – que são pessoais – são garantias necessárias ao pleno exercício das complexas funções desempenhadas pelos agentes políticos, no caso os magistrados.

IV - Pedido de revisão do ato normativo ao qual se nega provimento com a manutenção, em todos os seus termos da Resolução n.º 14/2006. (Red. Desig. Cons. Felipe Locke Cavalcanti, DJ 25.3.2009) [destaquei]

Constato que as situações analisadas por este Conselho, embora envolvam a questão da aplicabilidade do teto constitucional, são, em essência, diferentes.

No **Pedido de Providências n.º 729** e no **Procedimento de Controle Administrativo n.º 2009.10.00.002639-4** tratou-se, no caso concreto, de **acumulação de proventos de aposentadoria com o subsídio de magistrado**, cuja soma ultrapassava o teto constitucional. Das decisões respectivas extrai-se que a acumulação ocorreu licitamente com autorização do artigo 11 da Emenda Constitucional n.º 20/1998, haja vista que os juízes aposentaram-se do cargo público anteriormente ocupado e ingressaram na magistratura antes da entrada em vigor da mencionada Emenda. Extrai-se, ainda, que foi adotado o entendimento de que, naqueles casos específicos (de magistrados), o pagamento do valor que excede ao teto, como verba destacada e não sujeita a qualquer tipo de reajuste, até absorção por majorações futuras do subsídio, deve ser mantido por aplicação do princípio da irredutibilidade salarial.

De outra parte, no **Pedido de Providências n.º 2008.10.00.001741-8**, examinou-se, em tese, a possibilidade de alteração da Resolução n.º 14/2006 deste CNJ, como forma de **permitir aos servidores públicos o recebimento conjunto de remunerações, em montante acima do teto constitucional**, pelo exercício de cargos públicos cuja acumulação é permitida pela Constituição Federal, e na forma como é autorizado aos magistrados pela Resolução CNJ n.º 13/2006 (art. 8º). Neste procedimento, o Plenário do CNJ concluiu pela **impossibilidade de mudança da norma**, por entender que, no caso específico, a par de 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, mesmo que percebidos cumulativamente”*, não poder exceder, em regra, *“o subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal”*, por força do que estabelece o inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal, a **distinção feita pelas Resoluções deste CNJ entre magistrados e servidores não importa violação ao princípio da isonomia.**

Diante desse contexto, é equivocado, *data vênia*, o entendimento do Ministro Felix Fischer, registrado no voto proferido no Processo nº 2011.16.0252, do CJF, que originou a presente consulta, no sentido de que este Conselho Nacional de Justiça teria se manifestado de maneira “*aparentemente ambígua*” nos procedimentos que aqui tramitaram. Conforme expandido, foram examinadas duas situações diferentes: a primeira, correspondente a casos concretos, suas especificidades e excepcionalidades; e, a segunda, em tese, de forma genérica.

O caso trazido a este Conselho na presente Consulta, não obstante também possua, em seu bojo, a questão sobre aplicação do teto constitucional, é diferente dos antes examinados, haja vista que a dúvida do CJF consiste em saber, em tese, a correta forma de aplicação do teto remuneratório constitucional na hipótese de valores recebidos de diferentes poderes e entes federativos, especialmente porque há quanto ao tema, no entender do consulente, decisões aparentemente divergentes entre o CNJ e o TCU.

No tocante ao conflito de posicionamentos entre o Tribunal de Contas da União e este Conselho, já houve pronunciamento do Plenário desta Casa em mais de uma oportunidade, destacando-se a decisão proferida no Pedido de Providências nº 445:

1. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ) E TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). EDIÇÃO DE PRESCRIÇÕES NORMATIVAS DISSONANTES E CONTRADITÓRIAS. FORMA DE SUPERAÇÃO DO CONFLITO. A edição pelo CNJ e pelo TCU de orientações normativas contraditórias acerca de uma mesma questão jurídico-administrativa, cada qual desses órgãos no exercício legítimo de suas competências constitucionais, não denota antinomia sistêmica grave, antes evidenciando o resultado do natural e complexo processo de fiscalização da Administração Pública consagrado no Texto constitucional. Não havendo hierarquia entre os órgãos envolvidos, inclusive porque ligados a frações distintas do poder político, não há possibilidade de imposição recíproca de qualquer das orientações proferidas, resguardando-se aos eventuais interessados, em qualquer hipótese, o acesso direto ao Poder Judiciário para a tutela de seus interesses (CF, art. 5º, XXXV). **Figurando, porém, o CNJ como órgão máximo do controle administrativo do aparato judicial brasileiro, de natureza interna, suas decisões devem ser cumpridas pelos órgãos judiciários, inclusive porque resultantes do exercício da auto-tutela administrativa (S. 473/STF).** (...) (Rel. Cons. Douglas Alencar Rodrigues, DJ 7.7.2006) [destaquei]

Trago à colação, ainda, trecho da decisão proferida no Pedido de Providências nº 2008.10.00.002779-5, *in verbis*:

Cuida o caso em questão de conflito aparente entre decisões firmadas pelo Tribunal de Contas da União e por este Conselho Nacional de Justiça, ambos no uso de sua respectiva competência institucional, parcialmente coincidente no que tange ao controle de atos administrativos do Poder Judiciário.

(...)

Sendo assim, a consulta deve ser respondida no sentido de que **o Tribunal requerente, por integrar a estrutura do Poder Judiciário, deve adotar a orientação deste Conselho Nacional de Justiça** quanto à fixação de jornada para os servidores médicos. (Rel. Cons. Paulo Lôbo, DJ 19.12.2008) [negritei]

Importante anotar, no ponto, que, consoante dispõe o Regimento Interno deste CNJ (art. 89, § 2º), as **consultas respondidas pela maioria absoluta do Plenário**, como no caso do **Pedido de Providências nº 2008.10.00.002779-5, tem caráter normativo geral** (de observância

obrigatória a todos os órgãos do Judiciário, salvo o STF e seus Ministros), de sorte que na hipótese de eventual conflito de posições entre o CNJ e o TCU os órgãos do Judiciário subordinados ao Conselho devem seguir a orientação deste.

De qualquer modo, registro que no caso da presente Consulta, persiste a dúvida do CJF em razão do Acórdão nº 2274/2009 proferido pelo Plenário do TCU, do qual se extrai o seguinte excerto:

28. Pelo exposto, devo reconhecer as dificuldades operacionais que estão a afligir não somente a embargante como diversos outros órgãos federais para fazer incidir adequadamente o teto constitucional, especificamente quando se trata de servidores ou agentes públicos beneficiários de remuneração, subsídios e proventos cujos pagamentos têm origens em fontes de órgãos, governos e/ou poderes distintos.

29. Nesse caso, assiste razão em parte à embargante quando aduz que o art. 3º da Lei nº 10.887/2004 não permite a operacionalização do objeto da consulta, por absoluta falta de regulamentação da situação que suscitou junto a este Tribunal, ao envolver acumulações de pagamentos oriundas de distintas entidades ou órgãos da federação, ou seja, a União e os Estados.

30. De fato, a Constituição Federal, em seu art. 37, inciso XI, prevê:

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

(...)

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19/12/2003)"

31. Por sua vez, a Lei nº 10.887/2004, ao regulamentar as alterações promovidas pela Emenda 41/2003, não ofereceu solução para a questão das fontes pagadoras distintas, acenando apenas com uma futura regulamentação pelos Poderes Executivos das três esferas de governo, o que, além de não ter sido feito até agora, não será suficiente para a solução dos problemas aqui levantados, **verbis**:

"Art. 3º Para os fins do disposto no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão sistema integrado de dados relativos às remunerações, proventos e pensões pagos aos respectivos servidores e militares, ativos e inativos, e pensionistas, na forma do regulamento."

32. Por todo o exposto, reconheço que a solução adequada às questões objeto da presente consulta envolvem decisões político-administrativas que afetam o pacto federativo

nas três esferas de Governo e de Poder, razão por que acolho, em parte, as razões recursais expandidas pela embargante com o fito de modificar o acórdão combatido, atribuindo aos presentes embargos efeitos infringentes.

33. Espero que, desta forma, dentro das suas competências constitucionais e legais, tenha este Tribunal contribuído para que o Poder Legislativo, em comunhão com o Poder Executivo, suprima a lacuna legal, a fim de que o art. 37, inciso XI da Constituição Federal, nos termos em que vigentes, tenha a efetividade desejada pelo Poder Constituinte originário ou derivado.

34. Dessa forma, acolhendo em parte a uniforme proposta formulada pela unidade técnica, sou favorável a que se mantenha o inteiro teor do Acórdão nº 1.199/2009-TCU- Plenário, acrescentando-se, porém, ao seu subitem 9.2, que o art. 37, inciso XI, da CF/1988, para fins de aplicação do teto remuneratório, nos casos de acumulação legal de cargos, funções ou empregos públicos em esferas, fontes e/ou poderes distintos, depende, para sua operacionalização, da implementação do sistema integrado de dados, instituído pelo art. 3º da Lei nº 10.887/2004, sem prejuízo de outras normas de cunho infraconstitucional que definam as seguintes questões: qual teto ou subteto aplicar-se o corte? de qual órgão ou entidade é a responsabilidade pelo corte de valores que ultrapassem o teto? haverá proporcionalização no abateteto nas diferentes fontes pagadoras? Como ficará a questão da tributação nas esferas envolvidas com o excesso do teto? qual a destinação dos recursos orçamentários e financeiros resultantes da redução remuneratória? existirá a possibilidade de opção por parte do beneficiário dos rendimentos cumulativos na escolha de qual fonte pagadora deverá efetuar o corte? etc.

Ante o exposto, Voto no sentido de que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 30 de setembro de 2009.

AUGUSTO NARDES

Relator

Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos pela Comissão de Turismo e Desporto da Câmara dos Deputados Câmara e Diretoria-Geral da Câmara dos Deputados contra o Acórdão nº 1.199/2009-TCU-Plenário,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. não conhecer dos embargos de declaração opostos pelo Diretor-Geral da Câmara dos Deputados por não por preencher os requisitos de admissibilidade;

9.2. em caráter excepcional, conhecer dos embargos de declaração opostos pela Comissão de Turismo e Desportos da Câmara dos Deputados Câmara, com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei nº 8.443/1992, para, no mérito, acolhê-los parcialmente;

9.3. alterar o item 9.2 do Acórdão nº 1.199/2009-TCU-Plenário que passará a ter a seguinte redação:

"9.2. responder ao consulente que:

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

9.2.2. para efeito do subitem 9.2.1, quando as fontes pagadoras decorrerem de acumulação legal de cargos, funções ou empregos públicos em esferas de governo e/ou poderes distintos, a operacionalização do teto remuneratório depende da implementação do sistema integrado de dados instituído pelo art. 3º da Lei nº 10.887/2004, além de normatização infraconstitucional suplementar que defina as questões relativas a qual teto

ou subteto aplicar o limite, a responsabilidade pelo corte de valores que ultrapassem seu valor, qual a proporção do abateteto nas diferentes fontes, a questão da tributação dela resultante, a destinação dos recursos orçamentários e financeiros decorrentes da redução remuneratória, a possibilidade de opção por parte do beneficiário da fonte a ser cortada etc.;"

9.4. manter inalterados os demais termos do Acórdão nº 1.199/2009-TCU-Plenário; (DOU 2.10.2009)

Na ótica do consulente, de acordo com essa decisão, o Tribunal de Contas da União ***“aduzindo a inexistência de normas operacionais que viabilizassem a efetivação do limite constitucional, concluiu (...) que, em se tratando de acumulação de cargos que resultasse na percepção de valores exorbitantes ao teto, não se aplicaria o disposto no artigo 37, inciso XI, o qual teria ‘eficácia limitada ou relativa complementável’”*** (DOC6 – fl. 47).

Ocorre, porém, que, a meu ver, não é essa a interpretação que deve ser conferida ao acórdão da Corte Federal de Contas.

Com efeito, o TCU, quando registra que ***“a operacionalização do teto remuneratório depende da implementação do sistema integrado de dados instituído pelo art. 3º da Lei nº 10.887/2004, além de normatização infraconstitucional suplementar que defina as questões relativas a qual teto ou subteto aplicar o limite, a responsabilidade pelo corte de valores que ultrapassem seu valor, qual a proporção do abateteto nas diferentes fontes, a questão da tributação dela resultante, a destinação dos recursos orçamentários e financeiros decorrentes da redução remuneratória, a possibilidade de opção por parte do beneficiário da fonte a ser cortado etc”*** (g.n.), não afasta a aplicação integral e imediata do artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal – a qual, aliás, admitiu no item 9.2.1 da decisão transcrita –, até mesmo porque não detém competência constitucional para tal mister (CF, art. 71).

A Corte de Contas, no meu entendimento, apenas manifestou a posição de que a aplicação do teto constitucional necessita de melhor regulamentação e de implementação de sistema integrado de dados para que seja conferida melhor operacionalidade e uniformidade ao procedimento em todas as esferas de Poder (Executivo, Legislativo e Judiciário). Tratou, portanto, apenas de questão procedimental, de operacionalização da norma constitucional – que não foi, até o momento, debatida pelo CNJ –, e não da validade e aplicação.

Ademais, verifico que, diferentemente das situações analisadas por este Conselho no Pedido de Providências nº 729 e no Procedimento de Controle Administrativo nº 2009.10.00.002639-4, o TCU examinou no Acórdão nº 2274/2009 o caso de acúmulo, excedente ao teto, de proventos de aposentadoria de magistrado com o subsídio de Deputado Federal; cargo este conquistado nas eleições de 2006, posteriormente, portanto, à entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 20/1998.

Destaco, por relevante, que o inciso XI do artigo 37 da Lei Maior quando estabelece que ***“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”*** (g.n.), fixa critério estritamente objetivo, que não depende de outra norma ou sistema operacional para produção total de efeitos, de modo que possui eficácia plena e imediata.

Logo, a aplicação, sem restrição, do referido dispositivo constitucional não pode ser afastada sob o pretexto de ausência de regulamentação complementar ou ausência de criação de sistema integrado de dados, porque importará em descumprimento de preceito constitucional de observância obrigatória (CF, art. 37, *caput*).

Além disso, o artigo 3º da Lei nº 10.887/2004, quando dispõe que “*para os fins do disposto no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão sistema integrado de dados relativos às remunerações, proventos e pensões pagos aos respectivos servidores e militares, ativos e inativos, e pensionistas, na forma do regulamento*”, trata, inquestionavelmente, apenas de questão procedimental, não atribuindo, em nenhum momento, eficácia limitada ao dispositivo constitucional em questão – até mesmo porque não poderia, uma vez que é norma de hierarquia inferior.

A meu ver, portanto, em razão do exposto, não há conflito entre as citadas decisões do CNJ e do TCU. Há, sim, complementação.

Por esses motivos, no tocante à aplicabilidade plena e imediata do teto constitucional previsto no inciso XI do artigo 37 da Constituição da República, ainda que por hipótese houvesse conflito de posições entre o CNJ e o TCU, concluo que devem ser seguidas pelos órgãos do Poder Judiciário, com exceção do Supremo Tribunal Federal, as orientações e determinações deste Conselho Nacional de Justiça, refletidas nas decisões proferidas pelo Plenário (na forma acima explicitada), bem como nas Resoluções nºs 13/2006 e 14/2006.

Superada a questão sobre o aparente conflito de entendimentos entre o CNJ e o TCU no tocante à aplicação da norma constitucional que trata do limite remuneratório, resta análise sobre a “*correta forma de aplicação do teto remuneratório constitucional*” na hipótese de “*valores recebidos de diferentes poderes e entes federativos*”; matéria de cunho estritamente procedimental, de operacionalização da norma constitucional.

No particular, há que destacar que este Conselho, em razão da competência que lhe é atribuída pela Constituição Federal (CF, art. 103-B, § 4º), encontra-se limitado a expedir orientações e determinações apenas a órgãos do Poder Judiciário, e, nesse mister, além das decisões antes mencionadas na presente Consulta, foram editadas e encontram-se vigentes as Resoluções nºs 13/2006 e 14/2006, relacionadas ao tema.

Por outro lado, verifico que a questão é complexa, haja vista que a definição de critérios, entre outros, sobre a responsabilidade de qual fonte pagadora deva efetuar o corte de valores que ultrapassam o teto, qual verba recebida deve ser limitada ou em que proporção devem ser pagas as parcelas recebidas acumuladamente para que o teto não seja ultrapassado, qual a destinação dos recursos resultantes da redução remuneratória, etc., importa o envolvimento simultâneo e direto de órgãos ou entes das diferentes esferas de Poder.

A meu ver, diante dessa relevante circunstância, eventual regulamentação ou sistematização da matéria, se necessária, deve ser elaborada em conjunto por órgãos legalmente competentes das três esferas de governo, ou, então, ser encaminhada por medida que se sobreponha a ato de qualquer um dos Poderes, isolado ou em conjunto, como na hipótese de lei federal.

Em face dessas razões, penso que a presente Consulta não comporta a adoção imediata de medida nesse aspecto particular.

Entretanto, considerando a relevância da matéria, as dificuldades que parecem existir na Administração Pública, em geral, para a operacionalização, de maneira uniforme, do

