

27/04/2017

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 602.043 MATO GROSSO**

**RELATOR** : **MIN. MARCO AURÉLIO**  
**RECTE.(S)** : ESTADO DE MATO GROSSO  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO  
**RECDO.(A/S)** : LUIZ GILSON FORMIGHIERI  
**ADV.(A/S)** : DÉBORA LETÍCIA OLIVEIRA VIDAL  
**ASSIST.(S)** : UNIÃO  
**PROC.(A/S)(ES)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO  
**INTDO.(A/S)** : SINDICATO DOS MEDICOS DO DISTRITO FEDERAL  
**ADV.(A/S)** : ALBERTO PAVIE RIBEIRO  
**ADV.(A/S)** : PEDRO GORDILHO

TETO CONSTITUCIONAL – ACUMULAÇÃO DE CARGOS – ALCANCE. Nas situações jurídicas em que a Constituição Federal autoriza a acumulação de cargos, o teto remuneratório é considerado em relação à remuneração de cada um deles, e não ao somatório do que recebido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal em desprover o recurso extraordinário, nos termos do voto do relator e por maioria, em sessão presidida pela Ministra Cármen Lúcia, na conformidade da ata do julgamento e das respectivas notas taquigráficas.

Brasília, 27 de abril de 2017.

MINISTRO MARCO AURÉLIO – RELATOR

26/04/2017

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 602.043 MATO GROSSO**

**RELATOR** : **MIN. MARCO AURÉLIO**  
**RECTE.(S)** : **ESTADO DE MATO GROSSO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO**  
**RECDO.(A/S)** : **LUIZ GILSON FORMIGHIERI**  
**ADV.(A/S)** : **DÉBORA LETÍCIA OLIVEIRA VIDAL**  
**ASSIST.(S)** : **UNIÃO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**  
**INTDO.(A/S)** : **SINDICATO DOS MEDICOS DO DISTRITO FEDERAL**  
**ADV.(A/S)** : **ALBERTO PAVIE RIBEIRO**  
**ADV.(A/S)** : **PEDRO GORDILHO**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – O Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, no julgamento do mandado de segurança nº 48.377/2008, deferiu a ordem, assentando a óptica segundo a qual o teto remuneratório estabelecido no artigo 37, inciso XI, da Carta Federal, com a redação conferida pela Emenda Constitucional nº 41/03, deve ser observado isoladamente, e não considerado o somatório das remunerações. Consignou a relevância de levar-se em conta os preceitos constitucionais alusivos ao direito adquirido e à irredutibilidade de vencimentos, presente situação jurídica consolidada anteriormente ao advento da nova disciplina.

O acórdão encontra-se assim resumido:

MANDADO DE SEGURANÇA – SERVIDOR PÚBLICO – CUMULAÇÃO DE CARGOS – MÉDICO – POSSIBILIDADE – SUBTETO CONSTITUCIONAL – SOMA DOS VENCIMENTOS – RETENÇÃO – EMENDA CONSTITUCIONAL 41/2003 – AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DO DIREITO ADQUIRIDO E IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS/PROVENTOS –

**RE 602043 / MT**

ORDEM CONCEDIDA.

Quando da entrada em vigor da EC nº 41/2003, o direito do impetrante já estava consolidado em relação aos seus proventos, que passaram a integrar seu patrimônio jurídico, razão pela qual as normas ora introduzidas pela aludida EC não o alcançam.

O art. 60, § 4º, IV, da Constituição Federal, não admite que seja objeto de deliberação proposta de emenda tendente a abolir os direitos e garantias individuais.

Em nome do princípio da segurança jurídica, não há como se admitir a recepção de qualquer outro preceito, ainda que de nível constitucional, que contrarie os direitos e garantias individuais, consagrados pela Lei Maior.

No extraordinário, interposto com alegado fundamento na alínea “a” do permissivo constitucional, o Estado de Mato Grosso articula com a transgressão do artigo 37, inciso XI, do Diploma Maior. Aduz constar do texto da Lei Fundamental que, tratando-se de exercício simultâneo de cargos públicos, os valores percebidos, para fins de observância do teto remuneratório, devem ser considerados cumulativamente e não de modo isolado. Articula com os artigos 9º da Emenda Constitucional nº 41/2003 e 17 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, asseverando a ausência de direito adquirido, presente o Poder Constituinte Derivado. Evoca precedentes do Supremo quanto ao tema de fundo.

Sob o ângulo da repercussão geral, sustenta a relevância da questão do ponto de vista econômico, político, social e jurídico, ante o debate acerca dos “gastos públicos com folha de pessoal”, bem como de possíveis “distorções vencimentais existentes no serviço público como um todo”, distanciando-se do princípio constitucional da moralidade administrativa.

Os recorridos, nas contrarrazões, discorrem, preliminarmente, acerca da ausência de repercussão geral do tema. No mérito, postulam o desprovimento do recurso, apontando o acerto da decisão recorrida.

O Vice-Presidente do Tribunal de origem admitiu o recurso.

Em 7 de abril de 2011, o chamado “Plenário Virtual” reconheceu a

**RE 602043 / MT**

repercussão geral da controvérsia:

TETO REMUNERATÓRIO – EMENDA Nº 41/2003 – SITUAÇÃO CONSTITUÍDA – INTANGIBILIDADE DECLARADA NA ORIGEM – TEMA CONSTITUCIONAL – REPETIÇÃO – RECURSO EXTRAORDINÁRIO – SEQUÊNCIA – REPERCUSSÃO GERAL CONFIGURADA. Possui repercussão geral a controvérsia acerca da aplicabilidade do teto remuneratório previsto no inciso XI do artigo 37 da Carta da República, introduzido pela Emenda Constitucional nº 41/2003, à soma das remunerações provenientes da cumulação de dois cargos públicos privativos de médico.

O Ministério Público Federal preconiza o desprovimento do recurso.  
Eis o resumo da peça:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SERVIDOR PÚBLICO. ACÚMULO DE DOIS CARGOS DE MÉDICO. TETO REMUNERATÓRIO. EC Nº 41/03. DIREITO ADQUIRIDO. IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS. Oponibilidade à Emenda Constitucional, à luz da conjugação do art. 60, § 4º, IV, com o art. 5º, XXXVI, da Constituição da República. Pelo desprovimento.

É o relatório.

26/04/2017

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 602.043 MATO GROSSO****V O T O**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Na interposição deste recurso, atendeu-se aos pressupostos gerais de recorribilidade. A matéria encontra-se devidamente prequestionada, revelando controvérsia constitucional a ensejar o conhecimento do recurso.

Visa-se a consideração do teto relativamente ao somatório de parcelas percebidas simultaneamente, observado o artigo 37, inciso XI do Documento Básico, com a redação da Emenda Constitucional nº 41/2003. O caso versa a acumulação de remunerações oriundas do exercício de dois cargos privativos de médico, no Estado do Mato Grosso, desde o ano de 1985.

Não é necessário grande esforço para que se perceba a importância da questão. As discussões que envolvem a interpretação do limitador remuneratório estão diariamente presentes na gestão dos recursos públicos, em todas as esferas federativas. Não foram poucas as oportunidades nas quais o Poder Judiciário foi chamado a explicitar o conteúdo do texto constitucional, consideradas as sempre criativas medidas destinadas a contornar as balizas impostas. Há evidente dificuldade da Administração Pública de implementar controle efetivo da retribuição pecuniária dos servidores públicos, em que pesem os comandos da Lei Maior. É interessante: num país em que tantos precisam de teto, muitos dele buscam escapar!

A redação original da Carta da República, embora sem empregar a expressão “teto remuneratório”, já consagrava sistema de limites aos ganhos dos servidores e agentes públicos. Não havia qualquer referência à percepção acumulada. Eis o teor do preceito:

Art. 37. [...]

XI - a lei fixará o limite máximo e a relação de valores

**RE 602043 / MT**

entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos, observados, como limites máximos e no âmbito dos respectivos Poderes, os valores percebidos como remuneração, em espécie, a qualquer título, por membros do Congresso Nacional, Ministros de Estado e Ministros do Supremo Tribunal Federal e seus correspondentes nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios, e, nos Municípios, os valores percebidos como remuneração, em espécie, pelo Prefeito;

O texto, caracterizado por adotar limites específicos em razão dos Poderes da República, passou por três mudanças.

A Emenda Constitucional nº 19/1998 – também conhecida como Emenda da Reforma Administrativa do Estado – trouxe a previsão de teto nacional, correspondente ao subsídio dos Ministros do Supremo. No cálculo do limitador deveriam ser incluídas as vantagens pessoais e toda e qualquer parcela de natureza remuneratória, percebidas cumulativamente ou não:

Art. 37. [...]

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal;

Modificação conferida pela Emenda Constitucional nº 41/2003 – denominada Emenda da Reforma da Previdência – retomou a orientação do constituinte originário, no que veiculados tetos específicos, considerados os entes federativos, mantidos o limite global de acordo o

**RE 602043 / MT**

subsídio dos Ministros do Supremo e a referência à acumulação.

Vejam a redação do artigo 37, inciso XI, da Lei Fundamental, com alteração implementada, em 2003, pelo Poder Constituinte Derivado:

Art. 37. [...]

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

Os artigos 8º e 9º da Emenda Constitucional nº 41/2003 atribuem eficácia imediata ao novo cenário normativo, com referência ao artigo 17 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, de modo que trazem à balha relevante controvérsia – a ser enfrentada – quanto ao princípio da segurança jurídica:

Art. 8º Até que seja fixado o valor do subsídio de que trata o art. 37, XI, da Constituição Federal, será considerado, para os fins do limite fixado naquele inciso, o valor da maior

**RE 602043 / MT**

remuneração atribuída por lei na data de publicação desta Emenda a Ministro do Supremo Tribunal Federal, a título de vencimento, de representação mensal e da parcela recebida em razão de tempo de serviço, 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 da maior remuneração mensal de Ministro do Supremo Tribunal Federal a que se refere este artigo, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos.

Art. 9º Aplica-se o disposto no art. 17 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias aos vencimentos, remunerações e subsídios 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.

Art. 17. Os vencimentos, a remuneração, as vantagens e os adicionais, bem como os proventos de aposentadoria que estejam sendo percebidos em desacordo com a Constituição serão imediatamente reduzidos aos limites dela decorrentes, não se admitindo, neste caso, invocação de direito adquirido ou percepção de excesso a qualquer título.

§ 1º É assegurado o exercício cumulativo de dois cargos ou empregos privativos de médico que estejam sendo exercidos por médico militar na administração pública direta ou indireta.



**RE 602043 / MT**

§ 2º É assegurado o exercício cumulativo de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde que estejam sendo exercidos na administração pública direta ou indireta.

Houve alteração, introduzida pela Emenda Constitucional nº 47, por meio da qual o § 12 do artigo 37 passou a admitir a fixação, nas Cartas Estaduais e na Lei Orgânica Distrital, de subteto único, observado o subsídio mensal dos Desembargadores. O Supremo, ao examinar a medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade nº 3.854, relator ministro Cezar Peluso, assentou a óptica de a nova disciplina, ante o princípio da isonomia, não alcançar os membros da magistratura estadual. A citada Emenda disciplinou a não inclusão, no parâmetro remuneratório máximo, das verbas de natureza indenizatória – artigo 37, § 11.

Ante as balizas objetivas do pronunciamento impugnado, também assumem relevância os incisos XVI e XVII do artigo 37 do Diploma Maior:

Art. 37. [...]

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

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

XVII - a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público;

**RE 602043 / MT**

Os primórdios da acumulação remetem à Carta de 1946, que a legitimava no tocante à ocupação do cargo de juiz com o de professor do ensino secundário ou superior, de dois cargos de magistério ou de um destes com outro técnico ou científico, presentes a correlação de matérias e a compatibilidade de horários – artigo 185. Com a Constituição Federal de 1967, ficou viabilizada, também, a acumulação de dois cargos de médico, previsão mantida no Diploma de 1969 e, na popular de 1988, vindo a Emenda Constitucional nº 34/2001 a afastar a especialidade, passando o texto a abranger “cargos ou empregos privativos de profissionais da saúde, com profissões regulamentadas”.

O pronunciamento impugnado revela duas conclusões principais: 1) nas acumulações compatíveis com o texto constitucional, o que auferido em cada um dos vínculos não deve ultrapassar o teto constitucional; e 2) situações remuneratórias consolidadas antes do advento da Emenda Constitucional nº 41/2003 não podem ser atingidas, observadas as garantias do direito adquirido e da irredutibilidade de vencimentos, porque oponíveis ao Poder Constituinte Derivado.

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

Destaco o que ensina o professor Diogo de Figueiredo Moreira Neto: as dificuldades hermenêuticas do texto constitucional demandam soluções harmônicas, a fim de que os dispositivos em jogo tenham a eficácia possível, o que não significa cheguem todos, singularmente considerados, à eficácia absoluta (*Apontamentos sobre a Reforma Administrativa do Estado*. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 1999).

A regra do teto constitucional expressa duplo objetivo.

De um lado, há nítido intuito ético, de modo a impedir a

**RE 602043 / MT**

consolidação de “supersalários”, incompatíveis com o princípio republicano, indissociável do regime remuneratório dos cargos públicos, no que veda a apropriação ilimitada e individualizada de recursos escassos.

De outro, é evidente a finalidade protetiva do Erário, visando estancar o derramamento indevido de verbas públicas. O teto constitucional, quando observado e aliado aos limites globais com despesas de pessoal – artigos 18 a 23 da Lei Complementar nº 101/2000 –, assume a relevante função de obstar gastos inconciliáveis com a prudência no emprego dos recursos da coletividade.

A percepção somada de remunerações relativas a cargos acumuláveis, ainda que acima, no cômputo global, do patamar máximo, não interfere nos objetivos que inspiram o texto constitucional.

Quanto à moralidade, as situações alcançadas pelo artigo 37, inciso XI, da Carta Federal são aquelas nas quais o servidor obtém ganhos desproporcionais, observadas as atribuições dos cargos públicos ocupados. Admitida a incidência do limitador em cada uma das matrículas, descabe declarar prejuízo à dimensão ética da norma, porquanto mantida a compatibilidade exigida entre trabalho e remuneração.

Relativamente à economicidade, a óptica veiculada no extraordinário dá ensejo a distorções.

Em primeiro lugar, por tornar inócuo o artigo 37, inciso XVI, da Lei Básica da República, no que potencializa o elemento gramatical em detrimento do sistemático. A necessária interação entre os preceitos – exigência do princípio da unidade da Constituição Federal – provoca esforço interpretativo que não esvazie o sentido da regra que autoriza a acumulação.

Consoante destaca Celso Antônio Bandeira de Mello, não se pode desconsiderar que “as possibilidades que a Constituição abre em favor de hipóteses de acumulação de cargos não são para benefício do servidor, mas da coletividade”, no que o disposto no artigo 37, inciso XI, da Lei Maior, relativamente ao teto, não pode servir de desestímulo ao exercício

**RE 602043 / MT**

das relevantes funções mencionadas no inciso XVI dele constante, repercutindo, até mesmo, no campo da eficiência administrativa (*Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Malheiros, 27ª edição, 2010, p. 277).

Em segundo lugar, por ensejar enriquecimento sem causa do Poder Público. A incidência do limitador, tendo em vista o somatório dos ganhos, sendo acumuláveis os cargos, viabiliza retribuição pecuniária inferior ao que se tem como razoável, presentes as atribuições específicas dos vínculos isoladamente considerados e respectivas remunerações.

Em terceiro lugar, ante a potencial criação de situações contrárias ao princípio da isonomia. Não se deve extrair do texto constitucional conclusão a possibilitar tratamento desigual entre servidores públicos que exerçam idênticas funções. O preceito concernente à acumulação preconiza que ela é remunerada, não admitindo a gratuidade, ainda que parcial, dos serviços prestados, observado o artigo 1º da Lei Maior, no que evidencia, como fundamento da República, a proteção dos valores sociais do trabalho.

A interpretação constitucional não pode conduzir o absurdo, de modo a impedir, por exemplo – o mais gritante –, a acumulação de cargos por aqueles, como os Ministros do Supremo, que já tenham alcançado o patamar máximo de vencimentos. Nesse sentido, confirmam as lições do professor Paulo Modesto (*Teto Constitucional de Remuneração dos Agentes Públicos: uma crônica de mutações e Emendas Constitucionais*. Revista Diálogo Jurídico: Salvador, v. 1, nº 3):

A soma das acumulações constitucionais para fins de abate-teto não tem justificativa que a sustente. Nada representa do ponto de vista fiscal ou moral. No plano jurídico, de revés, provoca perplexidade, pois consta da Constituição Federal norma que autoriza os próprios ministros do Supremo Federal a acumulação “remunerada” decorrente do exercício de outra função pública (ensino). Fica-se numa situação antinômica: uma norma autoriza a acumulação remunerada, permitindo aos ministros perceberem do Poder Público valores adicionais ao

**RE 602043 / MT**

subsídios devido pelo exercício de seus cargos no Poder Judiciário, mas outra norma, a relativa ao teto, aparentemente impede qualquer percepção de valor adicional. [...]

O próprio ordenamento constitucional permite que os Ministros acumulem as respectivas funções com aquelas inerentes ao Tribunal Superior Eleitoral – artigo 119 da Carta de 1988 –, sendo “ilógico supor que imponha o exercício simultâneo, sem a correspondente contrapartida remuneratória” (Rafael Carvalho Resende de Oliveira, *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Método, 3ª edição, 2015, p. 685).

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 Juízes 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.

Como fiz ver ao votar em sessão administrativa de 4 de fevereiro de 2004, consubstancia direito e garantia individual o acúmulo tal como estabelecido no inciso XVI do artigo 37, a encerrar a prestação de serviços com a conseqüente remuneração, ante os diversos cargos contemplados, gerando situação jurídica na qual os valores devem ser recebidos na totalidade. A óptica da retenção de valores, tendo em conta o somatório dos ganhos, não resolve sequer casos concretos relevantes: o limitador incidiria sobre qual das remunerações? É possível ao servidor optar pelo vencimento a ser atingido? Havendo duas fontes pagadoras distintas, qual entidade federativa se beneficiaria da redução de despesa? Como considerar o parâmetro máximo quando as relações jurídicas envolvem entes e órgãos dotados de autonomia constitucional?

Então, ainda que não se considere a autorização constitucional de

**RE 602043 / MT**

acumulação, o quadro evidencia o acerto do acórdão recorrido, ante o princípio da segurança jurídica. Deu-se o exercício simultâneo e a percepção remuneratória iniciados em 1985, a revelar a inadequação da incidência da Emenda Constitucional nº 41/2003.

O teto remuneratório não pode atingir, a partir de critérios introduzidos por emendas constitucionais, situações consolidadas, observadas as regras preexistentes, porque vedado o confisco de direitos regularmente incorporados ao patrimônio do servidor público ativo ou inativo – artigos 5º, inciso XXXVI, e 37, inciso XV, da Carta da República.

A óptica deve ser adotada quanto às Emendas Constitucionais nº 19/1998 e 41/2003, no que incluíram a expressão “percebidos cumulativamente ou não” ao inciso XI do artigo 37 da Lei Fundamental.

As aludidas previsões limitadoras, a serem levadas às últimas consequências, além de distantes da razoável noção de teto, no que conduz, presente acumulação autorizada pela Carta Federal, ao cotejo individualizado, fonte a fonte, conflitam com a rigidez constitucional decorrente do artigo 60, § 4º, inciso IV, nela contido. Simplesmente o Estado não pode dar com uma das mãos e tirar com a outra. Não é possível que assente admissível o exercício simultâneo e, na contramão deste, afaste a contrapartida que lhe é natural, quer no todo – quando, então, ter-se-ia prestação de serviço gratuito –, quer em parte, mitigando-se o que devido.

No mesmo sentido, o artigo 9º da Emenda Constitucional nº 41/2003, porquanto pretendeu-se ressuscitar, em verdadeira virada de mesa, o artigo 17 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, preceito inserido em 5 de outubro de 1988, considerado o rompimento havido com a ordem constitucional pretérita. O Poder Constituinte Originário, não o de 2003, mostrou-se ilimitado. Destaco, mais uma vez, as sempre precisas lições de Celso Antônio Bandeira de Mello (*Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Malheiros, 27ª edição, 2010, p. 334):

Donde, nem a Emenda 19, em 1998, nem a Emenda 41, agora em 2003, podiam rebaixar vencimentos, determinando que ficariam sujeitos a limites estatuídos primeiramente por

**RE 602043 / MT**

uma e ao depois por outra, em novas redações que atribuíram ao art. 37, XI. Também não é de admitir – como, de resto, já se disse – que este resultado seja alcançado pelo expediente, aparentemente astuto, adotado no art. 9º da Emenda 41. Nele se declara que o art. 17 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias aplicar-se-ia a todas as modalidades de retribuição dos servidores da Administração direta, autárquica e fundacional, bem assim aos agentes políticos em geral, tanto como proventos de aposentadoria e pensões. A solução é juridicamente incabível, pois o art. 17 se remetia a um texto distinto do que viria a ser implantado pela Emenda 41. Logo, não se lhe pode dar o alcance pretendido, pois isto implicaria pretender colher dele a força constituinte, mas com um alcance descoincidente com a que nele residia. Dito de outro modo: fazê-lo corresponderia a outorgar, hoje, com base em uma simples Emenda, força constituinte a uma norma que nela reside, e não na Constituição. Acresce que o art. 17 estava reportado a um texto que foi revogado pela Emenda 19 e que, de seu turno, também foi revogado pela Emenda 41, de tal sorte que não mais existe como termo de referência no universo jurídico.

Há retrocesso cultural quando se potencializa o objetivo em detrimento do meio. A sociedade não pode viver aos sobressaltos, aos solavancos. O texto proclamou o direito adquirido dos servidores, de modo a tutelar relações jurídicas constituídas segundo a legislação anterior à Emenda Constitucional nº 41/2003. Afigura-se extravagante a conclusão de tomar-se o teto, representado pela remuneração de um único cargo, para limitar aquelas decorrentes de acumulações permitidas pela Carta Federal. O direito individual do recorrido há de ser preservado como o foi, em boa hora, pelo Tribunal de Justiça.

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

**RE 602043 / MT**

professor, a de um cargo de professor com outro técnico ou científico e a de dois cargos privativos de profissionais da saúde.

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

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



26/04/2017

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 602.043 MATO GROSSO****VOTO**

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR):** O presente recurso extraordinário originou-se em mandado de segurança impetrado por um servidor do Estado do Mato Grosso, que ocupava dois cargos de médico naquela localidade desde antes da promulgação da CF/88. A ação questiona ato de Secretário Estadual que determinou a aplicação do teto remuneratório local à soma de seus proventos, a partir de julho de 2006, sob a tese de que a afetação de sua situação remuneratória, licitamente constituída há mais de 20 anos, após a EC 41/03, seria atentatória às garantias constitucionais do direito adquirido e da irredutibilidade de vencimentos.

A pretensão mandamental foi acolhida no Tribunal de Justiça do Mato Grosso, em acórdão lavrado com a seguinte ementa:

“MANDADO DE SEGURANÇA – SERVIDOR PÚBLICO – CUMULAÇÃO DE CARGOS – MÉDICO – POSSIBILIDADE – SUBTETO CONSTITUCIONAL – SOMA DOS VENCIMENTOS – RETENÇÃO – EMENDA CONSTITUCIONAL 41/2003 – AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DO DIREITO ADQUIRIDO E IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS/PROVENTOS – ORDEM CONCEDIDA.

Quando da entrada em vigor da EC nº 41/2003, o direito do Impetrante já estava consolidado em relação aos seus proventos, que passaram a integrar seu patrimônio jurídico, razão pela qual as normas ora introduzidas pela aludida EC não o alcançam.

O art. 60, § 4º, IV, da Constituição Federal não admite que seja objeto de deliberação proposta tendente a abolir os direitos e garantias individuais.

Em nome do princípio da segurança jurídica, não há como se admitir a recepção de qualquer outro preceito, ainda que de

**RE 602043 / MT**

nível constitucional, que contrarie os direitos e garantias individuais, consagrados pela Lei Maior.”

Neste recurso extraordinário, o Estado de Minas Gerais argumenta que, ao afastar a incidência do teto à presente situação concreta, o Tribunal de origem teria infringido a norma de teto de retribuição hospedada no art. 37, XI, da CF, na redação conferida pela EC 41/03, e também a regra do art. 9º da EC 41/03, no que ela remete ao art. 17 do ADCT para afastar a invocação de cláusulas de segurança jurídica para amparar o recebimento de valores incompatíveis com o teto.

O Plenário Virtual exerceu crivo positivo sob a presença de repercussão geral do caso, classificando-o como Tema 384, que tem por referência a seguinte controvérsia constitucional: *“Incidência do teto remuneratório a servidores já ocupantes de dois cargos públicos antes da vigência da Emenda Constitucional 41/03”*.

A efetivação da regra de teto remuneratório tem sido marcada por uma trajetória acidentada na crônica constitucional brasileira. Os impasses políticos e judiciários presentes na sua elaboração e na definição de seu alcance submeteram a norma do art. 37, XI, da CF a três grandes reformulações de conteúdo, que resultaram na versão enfim promulgada pela Emenda Constitucional 41/03, hoje vigente, que tem o seguinte teor:

Art. 37. (...)

XI – a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito

**RE 602043 / MT**

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.

Embora o seu enunciado possua uma abrangência bastante ampla, incidindo sobre quaisquer espécies remuneratórias, *“incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza”*, as oscilações que acompanharam a concretização da regra de teto, postergando-a, ensejaram o surgimento de algumas hesitações a respeito do momento de sua exigibilidade.

Em julgamentos recentes, o Plenário deste Supremo Tribunal Federal teve oportunidade de dirimir algumas delas, assentando, por exemplo, que *“computam-se para efeito de observância do teto remuneratório do art. 37, XI, da Constituição da República também os valores percebidos anteriormente à vigência da Emenda Constitucional nº 41/2003 a título de vantagens pessoais pelo servidor público”* (RE 606.358, Rel.<sup>a</sup> Min.<sup>a</sup> ROSA WEBER, Dje de 7/4/2016) e ainda que *“O teto de retribuição estabelecido pela Emenda Constitucional 41/03 possui eficácia imediata, submetendo às referências de valor máximo nele discriminadas todas as verbas remuneratórias percebidas pelos servidores públicos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, ainda que adquiridas de acordo com o regime legal anterior.”* (RE 609.381, Rel. Min TEORI ZAVASCKI, Dje de 11/12/2014).

Em nenhuma dessas ocasiões, porém, o Tribunal chegou a se pronunciar expressamente sobre a incidência da regra de teto remuneratória sobre situações de acumulação de cargos permitidas pelo texto constitucional – na forma das alíneas do art. 37, XVI – de modo a definir qual a base de cálculo a ser observada a título de limite máximo, se a somatória das retribuições percebidas ou se cada uma delas considerada individualmente. É especificamente isso o que está em causa

**RE 602043 / MT**

neste julgamento.

A meu ver, situações como esta merecem um discernimento diverso, mediante a inteligência do sistema constitucional como um todo.

A interpretação da regra de teto de retribuição prevista no art. 37, XI, da CF, bem assim daquela endossada pelo art. 9º da EC 41/03, não pode ser feita sem que se compatibilize 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, que, obviamente, prevê remuneração pelo serviço público prestado, e a norma do art. 37, XV, 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 no âmbito da ideia de unidade do ordenamento jurídico, uma vez que os diversos preceitos convivem de maneira harmônica dentro de um sistema constitucional (método sistemático).

Caso contrário, restringindo-se somente à literalidade da norma, o intérprete estaria ignorando a necessidade da hermenêutica como “*teoria científica da arte de interpretar*” (CARLOS MAXIMILIANO. *Hermenêutica e aplicação do direito*. Rio de Janeiro: Forense, 1988, p. 1) com a finalidade de integração do sistema normativo, e como apontado por VICENTE RÁO “*tendo por objetivo investigar e coordenar por modo sistemático os princípios científicos e leis decorrentes, que disciplinam a apuração do conteúdo, do sentido e dos fins das normas jurídicas e a restauração do conceito orgânico do direito*” (. São Paulo: Max Limonad, 1952, v.2, p. 542).

Se levarmos em conta somente o método gramatical ou literal para interpretar a regra de teto de remuneração do art. 37, XI, da CF, isso gerará distorções absurdas de trabalho não remunerado e de tratamento absolutamente desigual a situações semelhantes.

O trabalho sem remuneração é trabalho escravo, abolido pela Lei nº 3.353, de 13 de maio de 1888, quando a Princesa Isabel declarou extinta a

**RE 602043 / MT**

escravidão no Brasil (“A Princesa Imperial Regente, em nome de Sua Majestade o Imperador, o senhor D. Pedro II, faz saber a todos os súditos do Império que a Assembleia Geral decretou e Ela sancionou a Lei seguinte: “Art. 1º – É declarada extinta desde a data desta lei a escravidão no Brasil. Art. 2º – Revogam-se as disposições em contrário); e o mesmo trabalho com remuneração menor constitui flagrante desrespeito ao princípio da igualdade.

Distorções dessa espécie, que ferem a interpretação lógico-sistemática do texto constitucional, já foram afastadas pelo Supremo Tribunal Federal em oportunidades anteriores, cumprindo referir, por emblemática, pelo menos duas delas. A primeira diz respeito à possibilidade de cumulação remunerada de cargos de Ministro do Supremo Tribunal Federal e Ministro do Tribunal Superior Eleitoral.

Em sessão administrativa, o Supremo Tribunal Federal fixou, por unanimidade, a inaplicabilidade do limite estabelecido pelo inciso XI, do art. 37, com a redação dada pela EC nº 41/03 (*teto salarial*), para fins de cumulação das remunerações de Ministro do STF e do TSE. Conforme destacado no voto-condutor do então Ministro Presidente Maurício Corrêa, nessas hipóteses, “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. É fato que a Emenda não está a vedar, de forma direta, a mencionada acumulação. Nos exatos termos em que colocada, porém, o exercício simultâneo de cargos ficará obstado de forma reflexa, a exigir, desde logo, interpretação conforme à Constituição, de modo a harmonizar, efetivamente, seus comandos. Não é possível aceitar que uma norma autorize e outra venha a proibi-la, total ou parcialmente. É inadmissível

**RE 602043 / MT**

aqui conflito de normas constitucionais que ostentem igual hierarquia, e por isso mesmo reclama se faça uma ponderação simétrica de seus valores. Invoco a práxis da interpretação harmônica e teleológica do texto constitucional para concluir que, na situação particular da acumulação dos cargos de Ministro do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral, autorizada e mesmo determinada pelo artigo 119 da Constituição, não se aplica a cumulação das remunerações para fixação do teto ou, em outras palavras, as remunerações respectivas, para fins da aplicação do inciso XI do artigo 37, que deverão, nesse caso específico, ser consideradas isoladamente. Somente estarão sujeitas à redução se, em uma ou outra situação, per se, ultrapassar o limite fixado pela EC 41/03. É claro que tal raciocínio se aplica, por decorrência lógica, a todas as situações de composição da Justiça Eleitoral” (voto do Ministro Maurício Corrêa – Ata da Primeira Sessão Administrativa do Supremo Tribunal Federal, do ano de 2004, realizada em 5 de fevereiro de 2004). Esse mesmo entendimento foi consagrado pelo Conselho Nacional da Justiça, no art. 8º, III, ‘d’, da Resolução CNJ nº 13/2006.

A segunda distorção gerada pela interpretação literal da regra de teto de retribuição foi captada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal a partir da garantia de irredutibilidade no julgamento do Mandado de Segurança nº 24.875, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, encerrado em 11 de maio de 2006. Nesse julgamento, a maioria do STF entendeu que determinada vantagem pecuniária prevista pelo art. 184, III, da Lei 1.711/52, havia sido estendida aos magistrados, e, conseqüentemente, recebida pela LOMAN, não podendo, portanto, ser subtraída.

Conforma destacado pelo MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE, “a garantia da irredutibilidade de vencimentos – ousei afirmá-lo, com o respaldo da maioria do Tribunal – é, sim, modalidade qualificada de direito adquirido e, de qualquer sorte, conteúdo de normas constitucionais específicas, no que toca à magistratura, repisando textos constitucionais anteriores, que a Lei Fundamental vigente estendeu a todos os servidores públicos. Desse modo – não obstante o dogma de que o agente público não tem direito adquirido ao seu anterior regime

**RE 602043 / MT**

jurídico de remuneração – há, no particular, um ponto indiscutível: é intangível a irredutibilidade do montante integral dela. (...) Estou, portanto, em que a irredutibilidade – hoje, universalizada – de vencimentos e salários substantiva garantia constitucional oponível às emendas constitucionais mesmas. Trata-se de garantia individual erigida pela própria Constituição que, como tal, a doutrina amplamente majoritária reputa inelidível por emenda constitucional”, concluindo que “esse o quadro, tenho como certo o direito adquirido dos impetrantes – sob o pálio da garantia da irredutibilidade dos vencimentos –, a continuar percebendo o acréscimo sobre os proventos – no quanto recebido anteriormente à EC 41/03 – até que o seu montante seja coberto pelo subsídio fixado em lei para o Ministro do Supremo Tribunal Federal”.

O citado Mandado de Segurança aplica-se integralmente a presente hipótese, por se tratar de irredutibilidade de rendimentos de vantagem pecuniária constitucionalmente permitida (acumulação segundo as regras do art. 37, XVI, da CF), de maneira a impedir o decesso remuneratório, conforme destacado pelo MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI, *“a conciliação das situações dos impetrantes com a nova ordem constitucional, então, há de fazer-se sob o prisma da irredutibilidade de vencimentos, tradicional garantia dos magistrados – estendida pelo STF também aos proventos (MS 21.659, Tribunal Pleno, Rel. Min. Eros Grau, DJU 03.03.2006; RE 262.673, 1ª Turma, Rel. Min. Marco Aurélio, DJU 24.02.2006; RE 468.076-ED, 1ª Turma, Rel. Min. Celso de Mello, DJU de 31.3.2006; RE 293.578, 1ª Turma, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJU 29.11.2002; RE 185.255, 1ª Turma, Rel. Min. Sydney Sanches, DJU 19.9.1997) – que repele a ideia de decesso remuneratório. Nessa linha, o Supremo tem decidido que o valor nominal da remuneração percebida pelo servidor, sob a égide de determinado plexo normativo, não pode sofrer diminuição, sob pena de vulnerar situação juridicamente estável, imune à alteração legislativa posterior”*.

Nos dois precedentes que venho de referir, a Suprema Corte levou em conta que a interpretação constitucional deve ser realizada de maneira a evitar contradições entre suas normas (método da unidade da constituição), sendo impositivo e primordial a análise sistêmica do texto

**RE 602043 / MT**

magno, pois como salienta CANOTILHO, o intérprete deve “*considerar a constituição na sua globalidade e procurar harmonizar os espaços de tensão existentes entre as normas constitucionais a concretizar*” (*Direito constitucional e teoria da Constituição*. 2 ed. Coimbra: Almedina, 1998), não podendo ignorar a interdependência e complementariedade das normas constitucionais, que não poderão, como nos lembra GARCÍA DE ENTERRIA, ser interpretadas isoladamente (*Reflexiones sobre la ley e los principios generales de derecho*. Madri: Civitas, 1996, p. 30)

Na presente hipótese, a incidência do teto constitucional sobre a somatória das remunerações acumuladas lícitamente em função do desempenho de dois cargos de médico, exercidos desde antes da CF/88, não só estaria desrespeitando frontalmente a REGRA DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS, pois haveria claro decesso 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.

Por fim, cumpre acrescentar que o entendimento aqui externado tampouco está em contravenção com a norma do art. 9º da EC 41/03, que remete ao art. 17 do ADCT, e veda a invocação de direito adquirido como argumento para legitimar a percepção de excesso remuneratório a qualquer título. É relevante assinalar, a propósito, que é o próprio art. 17 do ADCT, nas regras auxiliares de seus §§, que assegura a acumulação de dois cargos privativos de profissionais de saúde exercidos na administração pública direta ou indireta. Como o caso concreto diz respeito justamente a uma situação de acumulação de cargos de médico, também não parece haver fundamento jurídico para aplicar o redutor do teto a partir da consideração do ADCT.

Ante o exposto, o voto é pelo não provimento do recurso extraordinário do Estado de Mato Grosso.



26/04/2017

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 602.043 MATO GROSSO

### ANTECIPAÇÃO AO VOTO

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN** - Senhor Presidente, eminente Relator, eminentes Pares, saúdo o eminente Ministro Marco Aurélio pelo voto que, em ambos os recursos, proferiu. Também me permito saudar os Advogados que ocuparam a tribuna, trazendo, como sempre, contribuições a um tema que é sensível, relevante e tem indiscutível assento de índole constitucional.

Estamos a apreciar dois casos cuja *ratio*, evidentemente, sugere, tal como está sendo feita, apreciação em conjunto. Nada obstante, o Recurso Extraordinário nº 602.043, como já bem pontuado pelo eminente Relator, trata da questão derivada da acumulação de duas remunerações, e o Recurso Extraordinário nº 612.975, de provento mais remuneração. Mas a matéria de fundo, de qualquer sorte, é a mesma.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR)** – Também patente e cargo público acumuláveis: tenente-coronel odontólogo da Polícia Militar e, depois, odontólogo em cargo público da Secretaria de Saúde.

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN** - Senhor Presidente, eminente Relator, a percepção que tenho desta matéria, que vou agora expor e que, de algum modo, é coerente com manifestação que já fiz em julgamento anterior, não prescinde, se o eminente Relator me permitir, de uma singela dúvida que tenho, apenas para principiar o voto: Vossa Excelência concluiu pela declaração de inconstitucionalidade da expressão "percebidos cumulativamente ou não", introduzida pela Emenda nº 41, ao inciso XI, se bem apreendi?

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR)** – Sim, interpretação conforme ao Texto Constitucional, ou seja, excluo, por conflitante com o sistema da Carta da República, o alcance dessa previsão no que pegaria cargos acumuláveis – acumuláveis segundo autorização da própria Constituição Federal.

**RE 602043 / MT**

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN** - Essa é precisamente a dúvida que tenho, porque, então, Vossa Excelência estará a propor pela declaração de inconstitucionalidade com, digamos assim, o extirpar dessa expressão, ou apenas com uma interpretação conforme à luz das circunstâncias que são vertidas do caso concreto e da legislação?

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR)** – Não, fui explícito na parte dispositiva de meu voto:

Ante o quadro, nego provimento ao recurso reconhecendo:

1) a inconstitucionalidade da expressão "percebidos cumulativamente ou não" considerada interpretação que englobe situações jurídicas a revelarem acumulação de cargos autorizada constitucionalmente.

Apenas nessa situação.

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN** - Ou seja, a rigor, se bem depreendi, tem...

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR)** – É uma declaração de inconstitucionalidade sem redução do texto.

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN** - Ou seja, sem extirpar da expressão do Texto Constitucional.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR)** – Continua existindo para cargos que não são acumuláveis sob a proteção da Constituição Federal.

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN** - Perfeitamente. Agradeço o esclarecimento. É que eu não houvera apreendido esse sentido contido na declaração.

Senhor Presidente, eminente Relator, eu me permito expressar que a percepção que tenho desta matéria, de algum modo, reconhece o conjunto das premissas que o eminente Relator traçou, bem como reconhece ainda mais que o eminente Relator, ao fazer uma interpretação tópico e, ao mesmo tempo, sistemática, desatou um nó que pode defluir até mesmo de expressões contidas na própria Constituição, porque, ao cotejar-se o inciso do mesmo dispositivo XVI, no qual se diz, observado, em qualquer caso, o disposto no inciso XI, poderia, portanto, significar, ao menos no

**RE 602043 / MT**

primeiro momento, que essa observação corresponderia dizer que esse inciso XVI permite a acumulação dos cargos, mas no limite do teto da remuneração.

E o eminente Relator, agora acompanhado pelo Ministro Alexandre de Moraes, na interpretação que faz, afasta essa eventual antinomia, numa interpretação tópica do sentido do vocábulo "acumulação", e, numa interpretação sistemática, cotejando princípios, como o da irredutibilidade, entre outros.

Portanto, embora Sua Excelência, como de praxe, apresente uma lição extraordinária, portanto, dessa compleição sistemática, eu peço todas as vênias para prosseguir e fundamentar uma percepção em direção distinta.

26/04/2017

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 602.043 MATO GROSSO

VOTO - VOGAL

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN:** Saúdo o bem lançado relatório proferido pelo e. Ministro Marco Aurélio.

Apenas para explicitar as premissas que subsidiam minha manifestação, rememoro tratar-se de recurso extraordinário em face de acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso assim ementado:

“MANDADO DE SEGURANÇA - SERVIDOR PÚBLICO - CUMULAÇÃO DE CARGOS - MÉDICO. - POSSIBILIDADE – SUBTETO CONSTITUCIONAL - SOMA DOS VENCIMENTOS - RETENÇÃO – EMENDA CONSTITUCIONAL 41/2003 - AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DO DIREITO ADQUIRIDO E IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS/PROVENTOS - ORDEM CONCEDIDA.

Quando da entrada em vigor da EC n. 41/2003, o direito do Impetrante, já estava consolidado em relação aos seus proventos, que passaram a integrar seu patrimônio jurídico, razão pela qual as normas ora introduzidas pela aludida EC não o alcançam .

O art. 60, § 4º, IV, da Constituição Federal, não admite que seja objeto de deliberação proposta de emenda tendente a abolir os direitos e garantias individuais.

Em nome do princípio da segurança jurídica, não há como se admitir a recepção de qualquer outro preceito, ainda que de nível constitucional, que contrarie os direitos e garantias individuais, consagrados pela Lei Maior.”

No recurso extraordinário, interposto pelo Estado do Mato Grosso, alega-se ofensa ao art. 37, XI, da Constituição Federal e art. 17 do ADCT. Aduz-se que: a) a garantia de irredutibilidade dos salários não impede a

**RE 602043 / MT**

observância do teto constitucional; b) não cabe alegar ofensa ao direito adquirido em face da aplicabilidade imediata do teto constitucional; c) a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal exige a aplicação do art. 17 do ADCT para reduzir os valores percebidos acima do teto; d) não há direito adquirido em face da Constituição Federal; e) os subsídios e a remuneração dos servidores, percebidos cumulativamente ou não, não podem exceder o valor do subsídio mensal do Governador de Estado; e f) o disposto no art. 37, XI, da Constituição não configura cláusula pétrea.

Em contrarrazões, sustenta-se: a) aos servidores públicos aplica-se o princípio da irredutibilidade de vencimentos, razão pela qual nem mesmo uma emenda constitucional poderia reduzir o valor de sua remuneração; b) quando ocorreu a acumulação dos benefícios não havia limite remuneratório a ser observado. Assim, presente o direito adquirido, seria inviável a redução de sua remuneração.

O Tribunal reconheceu a repercussão geral da matéria constitucional. Era, em síntese, o que tinha a rememorar.

No que tange à matéria de fundo, o Plenário deste Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 609.381, Rel. Ministro Teori Zavascki definiu qual deve ser o alcance e a interpretação a ser dada ao disposto no art. 37, XI, da Constituição Federal. O Texto Constitucional dispõe que:

“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

**RE 602043 / MT**

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;”

Ao interpretar o referido dispositivo, a Corte assentou que:

“Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. TETO DE RETRIBUIÇÃO. EMENDA CONSTITUCIONAL 41/03. EFICÁCIA IMEDIATA DOS LIMITES MÁXIMOS NELA FIXADOS. EXCESSOS. PERCEPÇÃO NÃO RESPALDADA PELA GARANTIA DA IRREDUTIBILIDADE. 1. O teto de retribuição estabelecido pela Emenda Constitucional 41/03 possui eficácia imediata, submetendo às referências de valor máximo nele discriminadas todas as verbas de natureza remuneratória percebidas pelos servidores públicos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, ainda que adquiridas de acordo com regime legal anterior. 2. A observância da norma de teto de retribuição representa verdadeira condição de legitimidade para o pagamento das remunerações no serviço público. Os valores que ultrapassam os limites pré-estabelecidos para cada nível federativo na Constituição Federal constituem excesso cujo pagamento não pode ser reclamado com amparo na garantia da irredutibilidade de vencimentos. 3. A incidência da garantia constitucional da irredutibilidade exige a presença cumulativa de pelo menos dois requisitos: (a) que o padrão remuneratório nominal tenha sido obtido conforme o direito, e não de maneira ilícita, ainda que por equívoco da Administração Pública; e (b) que o padrão

**RE 602043 / MT**

remuneratório nominal esteja compreendido dentro do limite máximo pré-definido pela Constituição Federal. O pagamento de remunerações superiores aos tetos de retribuição de cada um dos níveis federativos traduz exemplo de violação qualificada do texto constitucional. 4. Recurso extraordinário provido.”

(RE 609381, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 02/10/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-242 DIVULG 10-12-2014 PUBLIC 11-12-2014)

Como se observa da leitura da ementa do acórdão, as principais teses suscitadas pela recorrente foram definidas nesse *decisum*. A garantia de irredutibilidade, por exemplo, só se aplica se o padrão remuneratório nominal tenha sido obtido de acordo com o direito e se ele estiver compreendido dentro do limite máximo fixado pela CRFB. Ademais, nos termos do art. 17 do ADCT, os valores que ultrapassam o teto remuneratório devem ser ajustados, sem que o servidor possa alegar direito adquirido. Finalmente, a alteração promovida pela Emenda Constitucional 41/03 tem aplicação imediata.

O caso dos autos, entretanto, comporta especificidade em relação a esse precedente. Isso porque o requerido é servidor que acumula dois cargos de médico. Sendo autorizada a acumulação, nos termos do art. 37, XVI, da Constituição Federal, como, de forma soberana, reconheceu o acórdão recorrido, cumpre indagar se os servidores que se subsomem a esse dispositivo legal devem também obedecer ao limite exposto no art. 37, XI, da CRFB.

A resposta é desenganadamente afirmativa.

No voto que proferi no RE 606.358, Rel. Ministra Rosa Weber, Pleno, DJe 07.04.2016, pude rememorar, seguindo o caminho indicado pelo Ministro Teori Zavascki, o histórico da interpretação constitucional fixada pelo Supremo Tribunal Federal relativamente ao teto remuneratório. Naquela oportunidade, afirmei que:

“A redação original do inciso XI do artigo 37 da

**RE 602043 / MT**

Constituição já previa a necessidade de adequação ao teto remuneratório de qualquer parcela de vencimentos ou proventos e não fazia nenhuma ressalva quanto às vantagens pessoais ou quaisquer outros adicionais.

À época, como bem ressaltou o Min. Teori, a controvérsia instaurada perante esta Corte dizia respeito à compatibilidade entre esse dispositivo e a redação original do art. 39, §1º, o qual colocava a salvo da isonomia de vencimentos, justamente, as vantagens de natureza individual e as decorrentes da natureza ou local de trabalho; e por esse motivo, as vantagens pessoais foram excluídas do teto remuneratório, conforme precedente na ADI 14 e demais julgados que se seguiram a ele.

Com a Reforma Administrativa introduzida pela Emenda Constitucional nº 19/98, tentou-se uma primeira correção interpretativa do disposto na redação original do texto constitucional, extirpando a previsão da isonomia de vencimentos e, ademais, modificando a redação do artigo 7, XI, tornando explícita a inclusão das vantagens pessoais no teto remuneratório. Nada obstante, como a lei de iniciativa conjunta dos Chefes do Poder Executivo e do Judiciário, e dos Presidentes da Câmara e do Senado, para definição da remuneração dos Ministros do Supremo Tribunal Federal jamais adveio, esta Corte manteve o entendimento anteriormente exposto, no sentido de considerar excluídas do limite as verbas de natureza pessoal.

Nova Emenda Constitucional, de nº 41/2003, intentou colocar fim à controvérsia, incluindo expressamente no teto remuneratório as vantagens pessoais e, no art. 8º, dispondo que o teto a ser considerado seria a maior remuneração percebida por Ministro do Supremo Tribunal Federal, até que fosse fixado por lei o valor do subsídio do cargo.

Essa análise leva à inarredável conclusão de que a EC nº 41/2003 não instituiu o teto remuneratório do serviço público, ele existe desde a promulgação da Constituição Federal, por expressa manifestação do Constituinte originário.

Retornando ao caso em debate, questiona-se se, com a



**RE 602043 / MT**

nova conformação do artigo 37, inciso XI da Constituição Federal, alterado pela Emenda Constitucional nº 41/2003, é possível que as vantagens pessoais adquiridas pelos servidores sejam excluídas do teto remuneratório fixado no dispositivo em comento, pelo princípio da irredutibilidade dos vencimentos.”

Essa manifestação traz um histórico sobre a interpretação que esta Corte, no âmbito do precedente firmado no RE 609.381, atribuiu ao instituto do teto constitucional. Embora essa rememoração permita avaliar o valor que o constituinte originário atribuiu ao tema, é preciso reconhecer que o caso do autos apresenta particularidades.

De fato, como esta Corte reconheceu nos precedentes citados há pouco, a Constituição de 1988 trouxe inovações relativamente à aplicação do teto constitucional às hipóteses de cumulação legal de cargos.

Na Constituição de 1967, a previsão da possibilidade de acumulação constava do art. 97 da referida Carta, *in verbis*:

“Art 97 - É vedada a acumulação remunerada, exceto:

I - a de Juiz e um cargo de Professor;

II - a de dois cargos de Professor;

III - a de um cargo de Professor com outro técnico ou científico;

IV - a de dois cargos privativos de Médico.

§ 1º - Em qualquer dos casos, a acumulação somente é permitida quando haja correlação de matérias e compatibilidade de horários.

§ 2º - A proibição de acumular se estende a cargos, funções ou empregos em autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista.

§ 3º - A proibição de acumular proventos não se aplica aos aposentados, quanto ao exercício de mandato eletivo, cargo em comissão ou ao contrato para prestação de serviços técnicos ou especializados.”

Registre-se que, quando da alteração promovida pela Emenda de

**RE 602043 / MT**

1969, o Texto Constitucional, agora em seu art. 99, manteve-se praticamente idêntico: houve apenas o acréscimo de um parágrafo para permitir que “lei complementar, de iniciativa exclusiva do Presidente da República, poderá estabelecer, no interesse do serviço público, outras exceções à proibição de acumular, restritas a atividades de natureza técnica ou científica ou de magistério, exigidas, em qualquer caso, correlação de matérias e compatibilidade de horários.”

Ao interpretar esse dispositivo, a Corte dedicou-se a reconhecer como possíveis a acumulação de proventos e vencimentos quando os cargos, funções ou empregos fossem acumuláveis na atividade, veja-se, v.g., o RE 81.729, Rel. Ministro Xavier de Albuquerque, Segunda Turma, DJ 19.09.1975. Com base nesse regime constitucional, o Supremo reconheceu que aqueles que tinha se aposentado observando as regras da Constituição de 1969 tinham direito à percepção cumulada de proventos, veja-se, por exemplo, o MS 24.952, Rel. Ministro Carlos Britto, Pleno, DJ 03.02.2006.

A redação original da Constituição de 1988 manteve disposições semelhantes a redação dada pelo regime anterior. O artigo 37, XVI, dispunha, em sua redação original, que:

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

(...)

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver 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;

XVII - a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades

**RE 602043 / MT**

controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público;”

Além disso, havia também as previsões constantes do art. 95, parágrafo único, I, e art. 128, § 5º, II, “d”, que previam, respectivamente, o seguinte:

“Art. 95. Os juízes gozam das seguintes garantias:

(...)

*Parágrafo único.* Aos juízes é vedado:

I - exercer, ainda que em disponibilidade, outro cargo ou função, salvo uma de magistério;”

(...)

“Art. 128. O Ministério Público abrange:

(...)

§ 5º Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros:

(...)

II - as seguintes vedações:

(...)

d)exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função pública, salvo uma de magistério;”

Observe-se que não havia, nos textos desses dispositivos, qualquer remissão à previsão legal do teto remuneratório, constante do art. 37, XI, da Constituição Federal, cujo versão original era a seguinte:

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

(...)

XI - a lei fixará o limite máximo e a relação de valores entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos,

**RE 602043 / MT**

observados, como limites máximos e no âmbito dos respectivos Poderes, os valores percebidos como remuneração, em espécie, a qualquer título, por membros do Congresso Nacional, Ministros de Estado e Ministros do Supremo Tribunal Federal e seus correspondentes nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios, e, nos Municípios, os valores percebidos como remuneração, em espécie, pelo Prefeito;”

Não surpreende, portanto, que, quando do exame das questões que surgiram após o advento do novo texto constitucional, a Corte mantivesse, inicialmente, a mesma compreensão delineada anteriormente, ressalvada a acumulação de proventos e vencimentos ante proibição constante do art. 37, XVI. Confira-se:

“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 a 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-81729-SP, ERE-68480, MS-19902, RE-77237-SP, RE-76241-RJ. III. - R.E. conhecido e provido.”

(RE 163204, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 09/11/1994, DJ 31-03-1995 PP-07779 EMENT VOL-01781-03 PP-00460 RTJ VOL-00166-01 PP-00267)

Registre-se que, quando da votação deste importante precedente, o e. Ministro Marco Aurelio divergiu da maioria, por entender que a Constituição de 1988 não previu, expressamente, a proibição de

**RE 602043 / MT**

acumulação entre proventos e vencimentos.

O regime constitucional sofreu, porém, duas alterações fundamentais. A primeira diz respeito à Emenda Constitucional n. 19 que alterou os incisos XI e XVI do art. 37 da Constituição:

“Art. 37 (...)

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal;

(...)

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

Como se observa da leitura do novo texto, a emenda relacionou diretamente o dispositivo relativo ao teto constitucional (art. 37, XI, CRFB), como o regime das acumulações (art. 37, XVI, da CRFB). A expressa remissão, assim como a previsão de incidência do teto sobre a remuneração e o subsídios “percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza” são as diretrizes de interpretação que a Constituição oferece para a hipótese dos autos.

Registre-se, ademais, que mesmo a Emenda Constitucional 41, de 19 de dezembro de 2003, não alterou o texto normativo a ser interpretado. Com efeito, prevê a nova redação do art. 37, XI, da CRFB:

“XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta,

**RE 602043 / MT**

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;”

Como bem destacou o e. Ministro Teori Zavascki, no julgamento do RE 609.381:

“o teto de retribuição (a) continuou a incluir as vantagens pessoais ou de qualquer natureza (assim como tinha pretendido fazer a Emenda Constitucional 19/98); (b) voltou a depender de iniciativas políticas isoladas para a sua fixação; e (c) produziu eficácia imediata, porquanto o art. 8º da EC 41/03 determinou que, enquanto não fixado o valor do subsídio, “será considerado, para os fins do limite fixado naquele inciso, o valor da maior remuneração atribuída por lei na data da publicação desta Emenda a Ministro do Supremo Tribunal Federal, a título de vencimento, representação mensal e de parcela recebida em razão de tempo de serviço”. De modo semelhante ao que dispunha a EC 19/98, o art. 9º da EC 41/03 determinou fosse aplicado o disposto no art. 17 do ADCT “aos vencimentos, remunerações e subsídios dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta,

**RE 602043 / MT**

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.”

O Ministro Teori Zavascki rememorou ainda o voto proferido pelo e. Ministro Cezar Peluso no MS 24.875, Rel. Ministro Sepúlveda Pertence, DJ 06.10.2006, no qual Sua Excelência assentou:

“O texto original da Constituição estabeleceu três coisas: primeiro, fixou um limite de remuneração para a magistratura; segundo, incluiu, na apuração desse limite, qualquer parcela correspondente da estrutura da remuneração, ou seja, prescreveu textualmente que esse limite consideraria qualquer parcela, a qualquer título, do que fosse percebido por Ministros do Supremo Tribunal Federal. Relembro, observados como limite máximo dos respectivos poderes, os valores percebidos como remuneração em espécie, a qualquer título, por Ministro do Supremo Tribunal Federal. Terceiro, não admitiu, para efeito de observância deste teto, a subsistência de direitos adquiridos na ordem jurídico-constitucional anterior.

Estes três pontos, a meu ver, não foram alterados nem pela Emenda nº 19, nem pela Emenda nº 41. Tiro algumas consequências: quando a Constituição, no texto primitivo, inciso XI do artigo 37, se referia a valor recebido a qualquer título, isso significava que abrangia não apenas as parcelas preexistentes, mas também toda parcela que fosse criada após o advento da Constituição, sob pena de outra interpretação permitir uma fraude, uma burla ao próprio texto constitucional. O que a Constituição estava querendo tratar, a meu ver, e com o devido respeito, era que parcelas ou valores, a qualquer título decorrentes da legislação anterior ou de legislação infraconstitucional subsequente, estavam incluídos na apuração do valor do limite constitucionalmente fixado. Tanto estava que,

**RE 602043 / MT**

em relação às vantagens preexistentes, não deixou nenhuma dúvida, e o artigo 17, embora exaurido temporalmente, significava que as remunerações excedentes do teto deveriam ser decotadas imediatamente para se ajustar ao texto constitucional. Evidentemente se tratava de norma transitória, porque se referia às vantagens preexistentes. E excluiu, por isso mesmo, a invocação de direito adquirido.

Quanto às vantagens novas, à evidência não era o caso de estabelecer nenhum dispositivo de caráter transitório, até porque a própria norma do inciso XI já previa que qualquer vantagem criada por norma infraconstitucional deveria, nos termos dessa limitação, compor o teto da remuneração.

A mim me parece, com o devido respeito, que a Emenda 19/98 em nada alterou esses três pontos. Ela, pura e simplesmente, modificou o critério de apuração desse teto e repetiu a fórmula, que já estava na redação original, prevendo: “incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza”

E tampouco a Emenda 41/03 introduziu qualquer alteração, porque tornou a incluir vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza.

Ora, o perfil da disciplina constitucional, a despeito da mudança dos critérios de apuração desse limite, a partir dos quais os subsídios absorveriam todas essas parcelas que já estavam incluídas na definição e na estrutura desse limite, não alterou, em nenhum momento, a situação da magistratura. Desde o início, as limitações da magistratura eram as mesmas. Pouco importa que, na prática, elas não tenham sido alteradas. A verdade é que o texto constitucional não sofreu alteração substancial em relação à redação primitiva e às duas emendas que tornaram a regular o assunto.

Ora, diante disso, não vejo como possa ser oposto direito adquirido, nem em termos de vantagens preexistentes, por força da regra expressa do art. 17 do ADCT, porque nenhum dos textos constitucionais permitiu que qualquer vantagem, ainda que criada superveniente pela legislação subalterna,



**RE 602043 / MT**

poderia escapar a este teto.

Daí, quando o eminente Relator se escusou de entrar nas águas procelosas da questão do alcance da garantia do direito adquirido perante emendas constitucionais, eu diria que – nem chego perto dessas águas, passo longe – a vantagem tratada aqui foi reprimada por uma Lei de 1990, donde esta vantagem não ficou fora da composição do teto: estava abrangida pela norma constitucional!

De modo que não há, a meu ver, necessidade de se recorrer à discussão de direitos adquiridos, de fonte infra ou de fonte constitucional, porque essa vantagem, de caráter pessoal, superveniente, encontrou no próprio texto constitucional então vigente, que era o primitivo, a limitação de que ela também não escaparia à apuração do teto.”

Acolhendo a argumentação trazida pelo Ministro Cezar Peluso, o Ministro Teori Zavascki afirmou, então, que:

“De fato, na linha daquilo que já havia sido observado pelo Min. Cezar Peluso no voto proferido no MS 24.875, o preceito constitucional do teto de retribuição possui comando normativo claro e eficiente, que veda o pagamento de excessos, ainda que adquiridos após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Assim, mesmo que a norma do art. 9º da EC 41/03 venha a ser invalidada, a mensagem enunciada pela Constituição será a mesma. Vale dizer: os excessos que transbordam o valor do teto são inconstitucionais, e não escapam ao comando redutor estabelecido pelo art. 37, XI, da CF.

Em suma, ao conceder a segurança para permitir que os recorridos continuassem a perceber verbas de natureza remuneratória além dos limites do teto aplicável aos Estados-membros após a EC 41/03, endossando um regime de retribuição que destoava da norma constitucional do teto de retribuição, o acórdão recorrido infringiu o inciso XI do art. 37 da CF, razão pela qual deve ser reformado.”

**RE 602043 / MT**

Por essa razão, como já assentado no início desta manifestação, no que se refere aos dois temas da repercussão geral, a saber, o alcance da EC n. 41/2003 e, no tempo, do artigo 17 do ADCT, já houve, a rigor, entendimento pacificado por esta Corte. Resta, ainda, a examinar se o dispositivo constante do art. 37, XI, da CRFB, aplica-se também às hipótese de cumulação.

Neste ponto, a parte final do art. 37, XVI, da CRFB parece não deixar dúvidas de que, mesmo nos casos de percepção cumulativa, deve-se observar “em qualquer caso o disposto no inciso XI”. Noutras palavras, a interpretação dada por esta Corte ao regime do teto remuneratório é também aplicável ao conjunto das remunerações percebidas de forma cumulativa.

Tal posicionamento é também acompanhado pela doutrina. José dos Santos Carvalho Filho aduz, por exemplo, que (CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 30<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 701):

“A EC n. 19/1998, alterando o inciso XVI do art. 37 da CF, estabeleceu uma outra condição nos casos de permissividade: a observância de que os ganhos acumulados não excedam o teto remuneratório previsto no art. 37, XI, da Lei Maior. A alteração, convém ressaltar, não impede a situação jurídica em si da acumulação dos cargos ou empregos; o que a referida Emenda vedou foi a percepção de ganhos cujo montante ultrapasse o teto previsto no art. 37, XI, da CF. Desse modo, parece-nos que, à luz do novo texto constitucional, será possível a acumulação se em um dos cargos ou empregos, ou até em ambos, o servidor tiver redução remuneratória de forma a ser observado o teto estipendial fixado na lei”.

No mesmo sentido, Valerio Mazzuoli e Waldir Alves, afirmam que (MAZZUOLI, Valerio; ALVES, Waldir. *Acumulação de cargos públicos*. São Paulo: Editora RT, 2013, p. 55):

**RE 602043 / MT**

“Em suma, o que dispõe a regra constitucional é que a remuneração provinda da acumulação de dois cargos públicos não pode ultrapassar o subsídios mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Ou seja, a permissão constitucional de acumulação de cargos não autoriza o recebimento de remunerações acumuladas superiores ao teto constitucional.”

Haveria, ainda, outra razão a corroborar a interpretação literal. 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 (“Observado o disposto no art. 37, XI, os proventos de aposentadoria e as pensões serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e aos pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, na forma da lei”) 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 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.”

**RE 602043 / MT**

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.

Por fim, conquanto não seja esta uma discussão posta nos presentes autos, poder-se-ia questionar, em *obiter dictum*, como ficariam as remunerações dos ocupantes de cargos públicos em pessoas de direito público distintas, como, por exemplo, servidores da União que acumulam cargos em Estados e Municípios. No regime da Emenda Constitucional 19/98, a resposta seria por meio da aplicação do próprio art. 37, XI, da CRFB, que fixou como limite remuneratório o subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Ocorre que, com a Emenda 41, foram instituídos subtetos remuneratórios para as distintas pessoas jurídicas de direito público. A dúvida poderia, então, ser oposta relativamente a que teto aplicar. É preciso, contudo, lembrar a redação do art. 37, XI, da CRFB, cujos termos indicam que o teto geral é o subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, *in verbis*:

“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

**RE 602043 / MT**

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;”

Assim, caso a acumulação dê-se em distintas pessoas jurídicas, deve-se aplicar a regra geral do teto remuneratório, isto é, o subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Ante o exposto, acolhendo o entendimento firmado pelo Plenário desta Corte quando do julgamento do RE 609.381, dou provimento ao recurso extraordinário para denegar a segurança.

É como voto.

26/04/2017

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 602.043 MATO GROSSO**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) - Vossa Excelência me permite?

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Sem dúvida.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Estabeleço a distinção entre acumulações ilícitas e acumulações lícitas, estas as autorizadas pela Constituição Federal. Então, a essa referência, a consideração de valores percebidos simultaneamente, dou interpretação conforme a essa premissa.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Eu compreendo e, indubitavelmente, Vossa Excelência formula uma coerência no desincumbir-se do ônus argumentativo.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Agora, nos casos concretos, a única coisa que está em jogo é saber: autorizada pela Constituição Federal a acumulação, se se tem, para a consideração do teto, o somatório das remunerações dos cargos acumulados ou cada qual das remunerações. Respondo que cada qual das remunerações. Não está em jogo matéria alusiva aos precedentes.

O tema, que estamos enfrentando hoje, jamais o foi no Plenário.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE):**

Eu até pesquisei, Ministro **Marco Aurélio**, desculpe-me, Ministro **Luiz Edson Fachin**, precedentes, e não os encontrei realmente.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Não temos precedentes, especialmente no Plenário. Pode-se ter até em agravo interno, mas, no Plenário, com ampla discussão, não.

É o que digo: o Estado não pode dar com uma das mãos – autorizando a acumulação – e tirar com a outra. Pode acumular, mas, alcançado o teto, não percebe na integralidade a remuneração do cargo!

E estampeei a situação dos ministros do Supremo: alguns continuam vinculados à academia na área pública e, portanto, percebendo remuneração. Estariam impedidos de perceber remuneração na universidade? Assentamos negativa a resposta quando enfrentamos, em

**RE 602043 / MT**

sessão administrativa, a problemática do Tribunal Superior Eleitoral.

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN** - Eu, mais uma vez, reconheço a coerência da argumentação, reconheço um certo paradoxo que emerge dessa situação em relação aos próprios Ministros deste Tribunal.

Nada obstante, com toda a vênia, reconheço que estou fazendo indubitavelmente uma interpretação mais afeita à literalidade da Constituição quando, ao final do inciso XVI, diz: observado em qualquer caso o teto.

E, portanto, com todas as vênias, parece-me que a Constituição também estabelece um limite ao próprio Tribunal.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 602.043**

PROCED. : MATO GROSSO

**RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO**

RECTE.(S) : ESTADO DE MATO GROSSO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO

RECDO.(A/S) : LUIZ GILSON FORMIGHIERI

ADV.(A/S) : DÉBORA LETÍCIA OLIVEIRA VIDAL (6224/MT)

ASSIST.(S) : UNIÃO

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : SINDICATO DOS MEDICOS DO DISTRITO FEDERAL

ADV.(A/S) : ALBERTO PAVIE RIBEIRO (7077/DF)

ADV.(A/S) : PEDRO GORDILHO (0000138/DF)

**Decisão:** Após o voto do Ministro Marco Aurélio (Relator), negando provimento ao recurso, no que foi acompanhado pelo Ministro Alexandre de Moraes, e o voto do Ministro Edson Fachin, dando provimento ao recurso, o julgamento foi suspenso. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Falaram: pelo recorrente, Estado de Mato Grosso, o Dr. Lucas Dallamico, Procurador do Estado de Mato Grosso; e, pelo Sindicato dos Médicos do Distrito Federal - SINDMÉDICO/DF, o Dr. Alberto Pavie Ribeiro. Presidência da Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 26.4.2017.

Presidência da Senhora Ministra Cármen Lúcia. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Procurador-Geral da República, Dr. Rodrigo Janot Monteiro de Barros, e Vice-Procurador-Geral da República, Dr. José Bonifácio Borges de Andrada.

p/ Doralúcia das Neves Santos  
Assessora-Chefe do Plenário



27/04/2017

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 602.043 MATO GROSSO****VOTO**

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Presidente, eu ouvi com interesse os votos já proferidos do nosso Relator, Ministro Marco Aurélio, do Ministro Alexandre de Moraes e do Ministro Luís Edson Fachin, em linha divergente. E este caso, eu acho que suscita algumas complexidades - embora eu pretenda votar com brevidade - que eu gostaria de explorar.

Todos nós, Presidente, estamos hoje vivendo a realidade da crise fiscal dos Estados brasileiros, inclusive do Governo Federal. E todos nós temos hoje uma certa preocupação com este tema, que é o da redução do Estado e, sobretudo, de fazer com que as entidades públicas possam viver dentro dos orçamentos compatíveis com o que a sociedade brasileira pode pagar.

A crise fiscal, portanto, é um dos elementos que deve ser levado em conta na interpretação jurídica, em geral, e constitucional, em particular. A interpretação, no mundo contemporâneo, como é corrente, é uma combinação entre o que diz o relato da norma, e o que se colhe nos elementos da realidade fática sobre a qual aquela norma vai incidir. De modo que dizer o direito não é só dizer o sentido da norma, mas é conjugar a norma com aspectos que são colhidos na realidade fática. E, portanto, é frequentemente legítimo, levando-se em conta os aspectos da realidade fática, fazerem-se opções pragmáticas, as opções que levem ao resultado que se quer alcançar ou ao melhor resultado possível para a sociedade. Portanto, a interpretação pragmática é aquela que permite, dentre as interpretações possíveis, a escolha daquela que realiza melhor o interesse público naquele momento.

Presidente, eu não tenho, fora do meu radar, a questão fiscal, nem algumas necessidades pragmáticas da vida brasileira atualmente. Porém, as escolhas pragmáticas só são legítimas a partir do momento em que elas sejam admitidas pelo ordenamento jurídico; ou seja, o pragmatismo não

**RE 602043 / MT**

pode derrotar a deontologia. Existe um certo, existe um justo, existe um legítimo e, quando ele for claro, eu acho que não há como fugir dele.

Eu faço essa introdução, porque o que me parece certo, justo e legítimo aqui, Ministra Rosa, é que quem trabalha e presta um efetivo serviço deve ter o direito de receber por ele. Portanto, eu acho que essa é talvez a questão central deste debate que nós estamos travando.

Qual é o debate que estamos travando? É saber se as pessoas que acumulam cargos legitimamente podem receber a integralidade da remuneração a que fazem jus até o limite do teto, por cada uma dessas atuações, ou se se devem somar os dois cargos para produzir um único teto, sendo certo que, em certas circunstâncias, da soma, resultará que alguém ou receberá menos do que faz jus, ou nada receberá, em muitos casos.

A possibilidade de acumulação é prevista em três dispositivos constitucionais, Presidente, que eu acho que merecem referência neste nosso debate. O primeiro é o artigo 37, inciso XVI, da Constituição, que tem a seguinte dicção:

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

- "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 (...)"

Portanto, a primeira ideia que eu considero importante assentar é que a Constituição permite a acumulação de determinados cargos. Isto é ponto pacífico.

Vem o artigo 37, inciso XI, ao cuidar do teto de remuneração no serviço público, e diz assim - lendo apenas as partes relevantes:

**RE 602043 / MT**

"XI - a remuneração e o subsídio (...), percebidos cumulativamente ou não, (...) não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal,(...)".

Portanto, o artigo 37, XI, parece-me que, de uma forma inequívoca, determina a cumulação para fins de cálculo do teto.

E o artigo 40, § 11 - e foi isso, aliás, o que o Ministro Luiz Edson Fachin ressaltou no seu voto -, diz o seguinte:

"§ 11 - Aplica-se o limite fixado no artigo 37, XI" - ou seja, aquele teto cumulativo - "à soma total dos proventos de inatividade, inclusive quando decorrentes da acumulação de cargos ou empregos públicos (...)".

Portanto, Presidente, eu teria dificuldade de concluir que a Constituição não diz o que eu acho que ela claramente diz.

É claro que todos nós sabemos que a interpretação literal é apenas um ponto de partida, e que, portanto, o intérprete deve conciliá-la com o espírito da norma, com o sistema jurídico, com os fins visados pelo sistema. E, assim, muitas vezes, é possível superar a interpretação literal com o auxílio da interpretação teológica-sistemática, sobretudo, esses dois elementos.

Porém, o sentido mínimo das palavras, eu acho que figura como limite para a atuação do intérprete. E acho que, portanto, embora a interpretação literal possa ser criticada - e, em muitos casos, deva -, ela, pelo menos, fornece os sentidos mínimos e máximos da atuação do intérprete.

Há uma passagem que eu gosto de lembrar, proferida aqui, dessa bancada, pelo Ministro Luiz Gallotti - antigo Ministro Luiz Gallotti -, em que ele criticava a interpretação literal, ele dizia assim: " Foi por ela, pela interpretação literal, que Clélia, na *La Chartreuse de Parme*, de Stendhal, havendo feito um voto a Nossa Senhora de que não mais veria o seu amante Fabrício, passou a recebê-lo na mais absoluta escuridão, supondo

**RE 602043 / MT**

que assim que estivesse honrando o compromisso".

Portanto, a Constituição diz que não pode. Porém, Presidente, diz isso por meio de emendas. E, ao dizer que se aplica o teto aos dois cargos acumuláveis somadamente, eu acho que ela, ao menos potencialmente, e, em muitos casos, concretamente, produzirá um resultado que eu considero incompatível com a Constituição, qual seja, obrigar alguém a trabalhar sem receber remuneração.

Portanto, eu não vejo possibilidade, pedindo vênia a quem pense diferente, de superar a interpretação dada pelo Ministro Luiz Edson Fachin, a menos que se considere que essa restrição é inconstitucional.

Se essa proibição, essa determinação de se somarem cargos acumuláveis para fins de teto tivesse constado da Constituição originária, não haveria salvação, porque não é possível reconhecer a inconstitucionalidade de normas integrantes da Constituição originária. Porém, os dois dispositivos que impõem a cumulação para fins de cálculo de teto foram acrescentados por Emendas subsequentes à Constituição - em um caso pela Emenda Constitucional nº 20 e no outro caso pela Emenda Constitucional nº 41.

A Emenda Constitucional nº 20 impôs a soma dos cargos na inatividade para fins do teto dos proventos e, no caso do teto do artigo 37, inciso XI, a redação do dispositivo foi dada pela Emenda Constitucional nº 41. Portanto, a Emenda nº 20, que foi a reforma da Previdência do governo Fernando Henrique, e a Emenda nº 41, que foi a reforma da Previdência do governo Lula. Como foram acrescentados por via de Emenda e como produzem um resultado que considero inconstitucionalmente, quer dizer constitucionalmente inaceitável, que é não permitir que alguém que desempenha uma função admitida pela Constituição seja adequadamente remunerado, eu acho que há problemas, sim, de constitucionalidade.

Eu devo dizer que eu e o Tribunal somos extremamente cautelosos - e acho que devemos ser - na declaração de inconstitucionalidade ou mesmo de interpretação conforme de Emenda Constitucional, porque há um risco democrático muito grande de impedir que as maiorias

**RE 602043 / MT**

governem quando você declara inconstitucionais emendas à Constituição. Como nós bem sabemos, poucos países no mundo admitem essa possibilidade de declaração de inconstitucionalidade de emenda.

Mas acho que nós estamos aqui em uma dessas exceções, porque eu acho 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.

Devo dizer que há duas decisões de instâncias administrativas relevantes que estabeleceram que o teto é calculado individualmente, em cada um dos cargos. Há uma decisão administrativa do Supremo Tribunal Federal nesse sentido, inclusive valendo para quem acumule o cargo de Ministro do Supremo com o de Ministro do Tribunal Superior Eleitoral. E há decisão do Tribunal de Contas da União nesse mesmo sentido, em um acórdão relatado pelo eminente Ministro Benjamin Zymler. Portanto, já há interpretações de órgãos com responsabilidades institucionais validando esse tipo de interpretação, à qual eu estou aderindo, na verdade, porque ela já foi lançada pelo Ministro Marco Aurélio no seu voto.

A única dúvida que enfrentei aqui, Presidente, foi a de saber se era possível chegar ao resultado que me parece constitucionalmente adequado pela via da interpretação, e ultrapassar a leitura literal - porque esse foi o fundamento do Ministro Fachin e acho que ele é irresponsável - e, portanto, eu penso que não é possível ultrapassar a literalidade do Texto. Dessa forma, se não é possível ultrapassar a literalidade do Texto, ou ele é válido e tem que ser aplicado, ou ele não é válido e tem que ser declarado inconstitucional; ou, pelo menos, uma das leituras possíveis texto tem que ser declarada inconstitucional.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Nesse sentido é o meu voto, sem redução do texto.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - E é exatamente nessa linha que eu estou encaminhando a minha proposta

**RE 602043 / MT**

para entender que, Presidente, devem ser interpretadas 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, § 11, da Constituição, sendo que, como disse, o artigo 40, § 11, foi inserido pela Constitucional nº 20. Portanto, é a Emenda, em última análise, que nós estamos declarando inconstitucional, e o artigo 37, XI, que foi inserido pela Emenda Constitucional nº 41/2003.

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

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

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

Portanto, eu estou acompanhando o Relator na conclusão e no fundamento.

27/04/2017

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 602.043 MATO GROSSO****DEBATE**

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Presidente, com relação a essa fundamentação do ministro Barroso, tenho algumas preocupações.

Primeiro, porque, se fosse de fato considerar inconstitucional essa norma, ela só teria efeito para aqueles já ocupantes de cargos, até porque não há direito adquirido a regime jurídico. Ter-se-ia, a partir das emendas constitucionais, introduzido uma mudança. Não acho que seja o caso de invocar aqui fundamento de inconstitucionalidade, mas, uma interpretação teleológica harmonizadora do sistema e, por concordância prática, chegar ao resultado a que chegamos inclusive em sessão administrativa. Do contrário, teríamos consequências graves, porque a Emenda seria constitucional e, aí, geraria, então, uma questão de *distinguishing* em relação àqueles que já ocupavam cargos antes, e àqueles que passaram a ocupar cargos posteriormente e que, claro, não poderiam invocar direito adquirido, porque aquela permissão teria desaparecido.

Então, a mim, me parece que o encaminhamento há de se fazer no sentido de uma interpretação teleológica que compatibilize essa faculdade, esse direito assegurado no Texto Constitucional, com a discussão que se trava quanto ao limite. A mim me parece que, de fato, a literalidade, como já foi aqui destacado a partir do voto do Relator, não deixa dúvida de que o intento do constituinte aparentemente era no sentido de estabelecer.

Mas isso leva realmente a uma ilogicidade. Em relação àqueles que ocupam dois cargos – aí se falou muito no cargo de médicos e coisas assim -, há possibilidade de que resulte ou uma ablação praticamente do seu segundo salário, o que será um brutal desestímulo, às vezes, para funções que foram obtidas mediante concurso público, ou aqueles casos, em que já se está no teto, coloca-se a possibilidade até de um trabalho gratuito.

**RE 602043 / MT**

Então, a mim, me parece que não precisamos chegar a tanto, de declarar a inconstitucionalidade, ainda que parcial, da Emenda, mas, se for o caso, buscar uma compatibilização.

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN** - Vossa Excelência me permite um aparte, Ministro Gilmar, com licença, Ministra Rosa e Senhora Presidente?

Quando votei ontem, não obstante, Senhora Presidente, tenha votado vencido, eu suscitei uma dúvida que o eminente Ministro-Relator respondeu e me confortou para proferir o voto. Mas a intervenção que o Ministro Gilmar faz agora, após voto Ministro Barroso, retoma em mim aquela dúvida e, não obstante, esteja aqui votando na divergência, gostaria de subscrever as preocupações que o Ministro Gilmar está a traduzir, pedindo vênua ao Ministro Barroso, porque, se formos pelo caminho estrito da requisição de inconstitucionalidade, teríamos também um problema, quiçá, da incidência do artigo 10 do CPC, porque não sei se esse tema, nessa perspectiva, foi efetivamente debatido nos autos.

Do que entendi do Ministro-Relator, na verdade, sem redução de texto e uma percepção que também entendo teleológica, de harmonização do sistema - e ontem compreendi que Vossa Excelência suscitou uma interpretação, portanto, tópica e sistemática para harmonizar o sistema, e, nesse sentido, compreender que na acumulação lícita não se aplicava o teto, o que confortou meu sentimento -, mas, com toda licença, do que o Ministro Barroso acaba de dizer, eu gostaria de subscrever a preocupação que o Ministro Gilmar está a suscitar, até porque ...

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR)** – Vossa Excelência me permite um aparte?

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN** - Sem dúvida.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR)** – Creio existir consenso no sentido de que, se a situação jurídica revela acumulação autorizada pelo texto da própria Constituição Federal, há de considerar-se o teto remuneração por remuneração, e não presente o somatório das remunerações dos cargos acumulados.

O que se tem, no Texto Constitucional, ante a interpretação literal?



**RE 602043 / MT**

Devem ser levadas em conta, para efeito de teto, as remunerações dos cargos simultaneamente ocupados. Minha óptica: entendo ser inconstitucional a interpretação, segundo a qual esse teor apanha também situações jurídicas nas quais a acumulação é legítima, porque prevista na Constituição Federal.

Por isso, caminhei no sentido de, sem redução do texto – uma vez que essa consideração simultânea resultou não do texto primitivo da Carta da República, mas de emenda constitucional –, declarar inconstitucional essa interpretação, no que acaba encerrando o fenômeno de o Estado dar com uma das mãos e retirar com a outra.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** -É, mas eu me recordo bem que, quando Vossa Excelência votou, Vossa Excelência votou sob o ângulo interpretativo, tanto que o Ministro Fachin ...

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR)** – Como queiram: se não querem adotar a técnica da declaração de inconstitucionalidade sem redução do texto, mas a da simples interpretação, chegar-se-á ao mesmo resultado.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - Não, acho que chega a ser a mesma ... interpretação teleológica ... é chega ao mesmo resultado.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Mas, tirando a posição do Ministro Fachin, nós todos estamos no mesmo ponto de vista. Aqui quase que é uma postura filosófica, quer dizer, eu acho que o texto é inequívoco e, portanto, quando o texto comporta razoavelmente interpretações alternativas, penso ser melhor optar pela interpretação compatível com a Constituição. Mas aqui eu acho que onde diz: "cumulativamente ou não", no artigo 37, XI ...

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR)** – Vossa Excelência entende que o preceito apanha, inclusive, as acumulações autorizadas pela Constituição Federal?

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Não, na verdade, acho que sim.

Portanto, eu estou interpretando conforme a Constituição para dizer: as acumulações admitidas pela Constituição não são colhidas por

**RE 602043 / MT**

essa norma; as que não são nem precisavam de norma.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR)** – Essa visão condena os Ministros do Supremo, que são modelos em termos de teto, a trabalharem, nas universidades federais e no Tribunal Superior Eleitoral, gratuitamente.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Eu entendi a posição do Ministro Gilmar, mas olha o que diz o parágrafo ...

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE)** - Mas o Ministro Barroso, parece-me que tem razão quando afirma que: se for as não autorizadas, elas são absolutamente inconstitucionais.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** – Claro!

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE)** - Eram antes, são agora ... e não era exceção ...

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - A ser assim, a Emenda Constitucional entra em vigor e vige para as situações doravante, e, portanto, não se pode invocar direito adquirido...

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE)** - Agora, realmente, percebidos cumulativamente ou não, se elas fossem percebidas de maneira contrária à Constituição, não se estaria cogitando de cumulação nenhuma.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Olha o que diz o § 11, Ministra Cármen: aplica-se o limite fixado no artigo 37, XI - que manda acumular - à soma total dos proventos de inatividade, inclusive quando decorrentes da acumulação de cargos ou empregos públicos. Portanto, a textualidade é insuperável, para mim, a menos que nós a consideremos inconstitucional.

Mas, enfim, estamos produzindo o mesmo resultado por caminhos diferentes.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Mas, não acho que seja, porque, dogmaticamente, isso teria implicações. A rigor, a Emenda

**RE 602043 / MT**

seria legítima - se nós interpretássemos dessa maneira - para as situações que se projetaram após a Emenda Constitucional, que é de quando?

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - A 20 é de 98.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - ..... de 2003.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Portanto, desde 98 - é isto que estou querendo dizer -, a rigor, estariam proibidas todos aqueles que adentraram o serviço público com funções cumuladas, vamos chamar assim, a partir de 98, estariam proibidas. Não me parece que esse seja o resultado hermenêutico que se quer almejar.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** – Certo.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Porque, do contrário, estaríamos assegurando uma situação quase que de privilégio pelo fato de ter a previsão da função.

A mim, me parece que nós, pelo menos aqui quando discutimos a questão em sede administrativa, perfilhamos a ideia de buscar uma harmonização lógico-jurídica a partir de uma abordagem teleológica. E me parece que esse deve ser o encaminhamento, sob pena de colocarmos realmente uma contradição, porque, se admitirmos que a Emenda é constitucional, e não me parece que se... se amanhã se entendesse proibir a acumulação, seria legítimo para os casos doravante admitidos.

Veja, nesse caso, portanto, teríamos que partir da ideia - e, aí, teria inteira razão o ministro Fachin -, porque se diz: bom, vamos preservar pelo menos as situações anteriores à Emenda 20. Mas, as situações posteriores teriam que estar enquadradas num outro...

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - Salvo, modulação, mas também...

**RE 602043 / MT**

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** – Não. Com eventual modulação etc.

Então, a mim, me parece que aqui a forma dá conteúdo à coisa. Então, acho que devemos interpretar no sentido de tentar - essa é a posição inclusive que estou perfilhando na linha do que já temos até decidido em sede de decisão administrativa - uma interpretação teleológica que busque harmonizar os dois dispositivos.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Eu não consegui entender. Vossa Excelência diz: se nós declararmos, interpretarmos conforme a Constituição para dizer que é inconstitucional a incidência nesta hipótese, qual é a consequência negativa que Vossa Excelência vê disso?

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Primeiro, que não há inconstitucionalidade numa emenda, em princípio, que exigisse...Vossa Excelência está dizendo que é inconstitucional em relação ao fato de a Constituição assegurar...

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Eu acho que é inconstitucional a Constituição, por emenda, dizer que um determinado trabalho legítimo, por ela autorizado, não vá ser remunerado.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Seria inconstitucional - essa é uma hipótese que inclusive vou aventar em meu voto - suprimir-se a possibilidade de acumulação?

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Penso que, para o futuro, sim, respeitada a situação de quem lá esteja.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Seria constitucional,

**RE 602043 / MT**

portanto.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) -** Seria constitucional.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO -** Suprimir a possibilidade de acumulação de cargos prospectivamente...

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) -** Presidente, como Relator, gostaria de fazer uma colocação.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) -** Por favor, tem a palavra.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) -** A acumulação vem do texto primitivo da Carta Federal. Não podemos dizer que a autorização é inconstitucional. A simples autorização de acumulação encerra a percepção, sem limitações, da dupla remuneração. Se assento essa premissa, uma emenda constitucional posterior não pode, em termos inclusive de direitos e garantias, mitigar esse texto primitivo da Carta.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO -** Eu discordo de Vossa Excelência, porque não acho que acumular cargos seja um direito fundamental que não possa ser suprimido por emenda. Portanto, a Constituição prevê uma exceção, ela tem uma regra geral: não é possível acumular cargos. Depois ela abre uma exceção: é possível acumular nestas situações.

**A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER -** Permite um aparte, Ministro Luís Roberto?

Em uma situação, pelo menos, ela impõe a acumulação, que é a de cargo do Ministro do Supremo Tribunal Federal, temporariamente, com cargo de Ministro do Tribunal Superior Eleitoral.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO -** Portanto, há uma regra geral na Constituição: não pode acumular. Há uma exceção prevista na Constituição originária: estes casos podem acumular. Eu acho que quem acumule cargos na vigência dessa norma tem direito

**RE 602043 / MT**

adquirido, mas, respondendo à sua pergunta - na verdade, estamos pensando juntos a melhor solução -, penso que uma emenda constitucional pode suprimir o direito de acumulação, porque não considero que o direito de acumulação seja um direito fundamental oponível ao constituinte derivado. A meu ver, ele não pode dizer: "Você, que legitimamente acumula, porque eu autorizei, não vai receber por isso." Aí é uma violação à ideia constitucionalmente embutida de que todo trabalho deve ser remunerado, e este é um direito fundamental: não trabalhar de graça.

A minha dificuldade e a minha divergência pontual em relação ao Ministro Gilmar é que eu não consigo ultrapassar literalidades quando acho que elas não comportem interpretação alternativa. E a minha leitura do 37, XI, e do 41, § 11, é que é isso mesmo que eles quiseram dizer. Portanto, ou é inconstitucional ou é válido. Eu tenho dificuldade dessa interpretação sistemática neste caso.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Então, Vossa Excelência assenta que se pretendeu, de qualquer forma, apanhar inclusive as situações jurídicas nas quais se tem autorização para acumular?

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Acho que sim.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Penso que não.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Mas não tem problema.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Daí ter votado como votei, estou sendo coerente com as premissas do meu voto.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Eles quiseram, mas não podiam. Por isso que eu acompanho Vossa Excelência ao dizer que esta interpretação é inconstitucional. Vossa Excelência exclui, porque entende que eles não quiseram; eu excluo porque entendo que eles não podiam.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Ministro,

**RE 602043 / MT**

disse que temos uma dualidade aceitável. Podemos proclamar a inconstitucionalidade da interpretação, sem modificação do texto, ou simplesmente interpretar o dispositivo e assentar que, em situação jurídica na qual há autorização constitucional-federal para acumular, não se tem como somar as duas remunerações para saber do respeito ou não ao teto.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Ministro Gilmar, nós já tivemos essa mesma divergência, análoga, na questão na perda do mandato como consequência automática da condenação, em que eu achava, como acho, que a solução que Vossa Excelência propunha da perda automática era melhor, só não era autorizada pela textualidade da Constituição. Nós tivemos essa mesma divergência. Portanto, a meu ver, não há como superar a textualidade, mas, no fundo, estamos produzindo a mesma consequência.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - A mim, me parece que, a ser coerente com sua interpretação, deveríamos passar uma linha temporal para dizer que todos os que passaram a ocupar cargos pós-Emenda nº 20 teriam que suportar a regra que está estabelecida.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Mas é incompatível com a Constituição permitir a acumulação e negar remuneração.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Bom, mas, aí, é a interpretação que estamos adotando, porque, a rigor, é legítima a Emenda constitucional para frente, se não fizermos essa junção.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Eu acho que não, eu acho que a Constituição não pode, a um só tempo, permitir a acumulação e negar a remuneração.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Se ela poderia inclusive negar a possibilidade...

**RE 602043 / MT**

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Ela pode extinguir a possibilidade de acumulação, estou de acordo. Mas uma coisa é dizer que o seu cargo está extinto, outra coisa é dizer que o seu cargo não será mais remunerado; são coisas diferentes.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - E nem isso o Texto diz, até porque essas situações são extremas.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Mas acontecem.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Acontece, mas são...

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE)** - Na verdade, essa Emenda veio muito para estabelecer o teto remuneratório, dizer que o teto era teto mesmo. E, aí, colheu todas as situações, incluídas essas, que o Ministro Marco Aurélio realçou, como dar com a mão direita e tirar com a esquerda. Quer dizer, eu tenho um teto que vale para um cargo; se você quiser adotar, ocupar mais de um, de toda a sorte, você vai ter que, previamente, ver se a soma das remunerações chega ao teto.

Caso contrário, vai acontecer - o que durante todo este período Ministro, nós sabemos disso, porque fomos procuradores - o que acontece o tempo todo: eu tenho um profissional do Supremo que também trabalha aqui, por exemplo, médico, e trabalha em outro órgão, Câmara. Nós - o Ministro Lewandowski e eu - vivemos isso no Tribunal Eleitoral - Vossa Excelência deve ter vivido, Ministro Dias Toffoli, idem -, quer dizer, qual é a regra que o próprio Tribunal de Contas mandava glosar? Pelo menos no nosso período, eu sei por causa da prestação de contas, é que ele pode, sim, exercer os dois cargos, quatro horas cada um - até porque é por isso que pode acumular, porque você não pode acumular se não houver a compatibilidade de horários -; ele trabalha quatro horas em um,



**RE 602043 / MT**

quatro horas em outro, e até poderia acumular as duas remunerações se elas fossem, chegassem, a esse limite. Ultrapassando, vinha o abate-teto, com base, exatamente, nessa regra.

Então, o que nós estamos discutindo é quando o constituinte derivado adotou essa providência e incluiu essa regra - aqui é uma regra -, percebidos cumulativamente, ou não, eu concordo com Vossa Excelência. O que ele quis? Ele quis - nós estamos discutindo se podia constitucionalmente - foi isso: "Olha aqui, teto é teto mesmo, mesmo nos casos de acumulação e mesmo no caso de acumulação permitida, porque a não permitida é ilícito, ilícito não vale".

A impressão que me dá é exatamente essa que Vossa Excelência explica.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Eu não acho que haja, porque, na questão das vantagens pessoais, quando vieram as sucessivas normas constitucionais impondo restrições às vantagens pessoais, é porque, nas vantagens pessoais, tinham muitas coisas erradas. E eu, portanto, talvez, olhasse com outros olhos. Mas, na acumulação legítima, eu não acho que esteja aí o problema de moralidade que se quis enfrentar. E, por esta razão, eu acho que não é razoável essa imposição do constituinte.

27/04/2017

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 602.043 MATO GROSSO

**ESCLARECIMENTO**

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES** - Presidente, fui alertado hoje que - eu lembrava que tinha dado, mas não que havia sido juntado aqui -, em setembro de 2012, por consulta da Associação dos Procuradores do Estado de São Paulo, do Sindicato dos Procuradores e do Sindicato dos Agentes Fiscais, eu emiti, na condição de advogado, um parecer sobre uma das hipóteses aqui tratadas, a hipótese da acumulação por pensão por morte, com o novo cargo, que é a hipótese tratada em um dos REs, no 612.975. Esse parecer foi para a utilização dos Procuradores de Estado na questão da Procuradoria de São Paulo, mas, posteriormente, o Sindicato dos Procuradores juntou, no ano seguinte, em 2013, no RE 612.975, pedindo para ingressar como *amicus curiae*. E está juntado dessa forma. Como se trata de recurso extraordinário e não de ação direta de inconstitucionalidade, controle concentrado, apesar já ter votado, nesse caso do RE 612.975...

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Mas, Ministro **Alexandre**, com a devida vênia, eu penso que Vossa Excelência não emitiu parecer, efetivamente, sobre o caso em julgamento.

Segundo, se for assim, nós vamos chegar a um impasse, pois muitos de nós, seja na Administração Pública, seja em obras jurídicas ou artigos publicados, manifestamos nosso pensamento.

Com a devida vênia, eu vejo que Vossa Excelência - se me permite discutir isso abertamente - se encaminha para a necessidade de eventualmente se declarar suspeito. Eu não vejo suspeição nenhuma.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - Eu também gostaria de secundar esse entendimento do Ministro Dias Toffoli, porque a Corte tem um posicionamento, que é pacífico, no sentido de dizer que, nas causas de natureza objetiva, não existe impedimento e nem suspeição. Nós também estamos caminhando no sentido de dizer que, quando se trata de um RE com repercussão geral, nós nos aproximamos

**RE 602043 / MT**

dessa natureza objetiva do feito em julgamento.

Há mais, neste caso, eu ousaria dizer que Vossa Excelência não tem nenhum interesse direto na solução da lide. Portanto, se essa matéria for levada a julgamento, e considerando que somos apenas onze Ministros, a discutir todas as causas que são julgadas no Brasil em grau de recurso, eu creio que nós temos que ser muito rigorosos quando tratamos de impedimento e de suspeição.

Eu, se puder adiantar meu posicionamento - não sei se Vossa Excelência vai colocar em votação - já diria, desde já, que o Ministro Alexandre de Moraes, não estaria nem suspeito e nem impedido neste caso.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR)** - De qualquer forma, sequer o Sindicato referido é terceiro neste processo.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Presidente, eu acho que, numa matéria como esta, até acho que não é nem suscetível de votação, é um sentimento pessoal. Eu, em muitos casos, dei-me por suspeito, unilateralmente, por um sentimento pessoal, por algum desconforto próprio.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE)** - Sim, exatamente por isso é que dei a palavra ao Ministro.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Então, se ele, se o Ministro Alexandre - eu concordo com os Colegas que não há razão objetiva - tiver conforto de votar, eu acho que é legítimo, mas o desconforto é um sentimento pessoal, e, portanto, acho que a posição dele é que deve valer.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE)** - Ele até já votou e pediu a palavra exatamente para se manifestar.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Eu tenho a impressão de que a questão é relevante, porque, a rigor, esse tipo de debate - que é muito comum, inclusive, na opinião pública - leva, daqui a pouco, ao Tribunal não ter quórum sequer para deliberar. Se amanhã,

**RE 602043 / MT**

todos que temos caderneta de poupança ou conta em banco ou coisa do tipo, tivermos que tomar uma decisão aqui que repercute, por exemplo, sobre planos econômicos, matéria tributária, imposto de renda...

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

...matéria tributária, não poderíamos votar.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - Vossa Excelência que é professor da UnB, nós, da USP, não poderíamos votar nada que diz respeito a elas.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Ou mesmo este caso, todos somos professores, alguns de nós professores de universidade, estaríamos todos impedidos. Quer dizer, dentro dessa fantasia...

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - Nós já nos pronunciamos sobre o tema em sessão administrativa.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Isso.

Alguém precisa decidir, no final, esse tipo de matéria.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - E estamos julgando uma tese, no fundo.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - E quantas vezes decidimos aqui em matéria, por exemplo, tributária ou matéria de servidores públicos, contra nossos interesses específicos, porque temos a

**RE 602043 / MT**

dimensão institucional da função que exercemos; quer dizer, a banalização dessa discussão tem que ser realmente repudiada.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE)** - Mas acho que, como o Ministro pediu a palavra, vamos deixar primeiro que ele se pronuncie, porque pode até ter feito a observação e o alerta...

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

É um sentimento pessoal, não há dúvida disso, mas o que eu gostaria de externar – e, por isso, pedi a palavra e peço excusas ao Ministro **Alexandre de Moraes** - era exatamente esse outro sentimento do Colegiado de que não verificamos essa objetividade ou essa necessidade, e que, em outros casos, esse tipo de sentimento tem levado a um empate no sentido de não se poder deliberar.

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES** - Agradeço a colaboração dos Colegas.

Concluo no seguinte sentido: o parecer, como eu disse, não foi dado para o caso concreto, até porque foi para a Associação dos Procuradores, e em 2012, e, na verdade, é de uma opinião minha, já conhecida, de 2006, em voto público, no Conselho Nacional de Justiça. Na verdade, a primeira opinião de todas emitida foi em 2006; a mesma hipótese que eu tive a possibilidade de trazer aqui ontem.

Eu queria fazer esse esclarecimento, mas não me sinto suspeito para continuar participando do julgamento, principalmente porque, em 2006, eu já havia proferido e decidido dessa maneira.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE)** - Agradeço a Vossa Excelência e enalteço, inclusive, a postura de Vossa Excelência de esclarecer de público, para não ficar nenhum tipo de pendência que pudesse trazer alguma amolação, até, pessoal, mas o Tribunal, como já foi externado a partir do Ministro Dias Toffoli, tem a tranquilidade quanto a essa matéria.

Agradeço mais uma vez e realço a nobreza da observação.

27/04/2017

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 602.043 MATO GROSSO**

**VOTO**

**A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER** - Senhora Presidente, em função dos debates, eu estava fazendo aqui uma releitura de todos os dispositivos envolvidos e, em especial, do art. 37, XVI, que está, a meu juízo, a suscitar o problema:

“XVI – é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:  
(...)”

Trata-se, portanto, de direito à acumulação de cargos nas hipóteses autorizadas pela Constituição – alíneas *a*, *b* e *c* -, e, na que eu lembro, ainda que de forma temporária, por imposição da própria Constituição - hipótese de acumulação do cargo de Ministro do Supremo Tribunal Federal com o de Ministro do Tribunal Superior Eleitoral. Esse aspecto me impressiona.

Colho ainda do próprio art. 37, no seu § 11, que:

“§ 11. Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do *caput* deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei.”

Vale dizer, mesmo que apenas um o cargo exercido, os valores pagos a título de indenização não serão computados para os limites remuneratórios.

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

Parece-me, então, Senhora Presidente, que, a partir de uma

**RE 602043 / MT**

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

É como voto.

27/04/2017

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 602.043 MATO GROSSO****VOTO**

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - Senhora Presidente, egrégia Corte, ilustre representante do Ministério Público, senhores Advogados.

Senhora Presidente, no meu modo de ver, essa questão não só se soluciona à luz do que foi exposto por todos os votos que me antecederam no sentido dogmático como também no sentido valorativo dos princípios constitucionais. A Constituição Federal pós-positivista tem alguns fundamentos que são importantes para a República: a isonomia, a eficiência e a valorização do trabalho humano. Acho que, com base nesses três pilares, é possível se entrever que permitir que outrem possa ser professor de mais de uma faculdade e receber por essas funções e que o professor público não pode receber, porque ele já exerce uma outra função autorizada pela própria Constituição, violaria a isonomia.

Por outro lado, à luz da realidade, haveria também uma infirmação, no meu modo de ver, do princípio da eficiência, porque os melhores profissionais se dedicam à rede pública; grandes médicos estão nos hospitais públicos, grandes professores estão nas universidades públicas. Então, seria uma injustiça severa que esses profissionais não pudessem fazer essa opção e tivessem que se dirigir às instituições privadas para poder, eventualmente, escapar exatamente dessa interdição supostamente literal e constitucional.

Essa matéria foi enfrentada exatamente sob o ângulo da melhor interpretação desses dispositivos. O Supremo Tribunal Federal, numa deliberação legislativa, assim se expressou por meio da fala do saudoso Ministro-Presidente Maurício Corrêa:

"Invoco a práxis da interpretação harmônica e teleológica do texto constitucional para concluir que, na situação particular da acumulação dos cargos de Ministros do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral, autorizada e mesmo determinada pelo artigo 119 da Constituição, não se aplica a



**RE 602043 / MT**

cumulação das remunerações para fixação do teto ou, em outras palavras, as remunerações respectivas, para fins da aplicação do inciso XI do artigo 37, que deverão, nesse caso específico, ser consideradas isoladamente. Somente estarão sujeitas à redução se, em uma ou outra situação, per se, ultrapassar o limite fixado pela EC 41/03."

Já era sob a égide da EC nº 41.

Com base nesses fundamentos, outros atos de notória importância foram editados.

O Conselho Nacional de Justiça, na Resolução nº 13/2006, fixou, de maneira clara, no art. 8º:

"Art. 8º - Ficam excluídos da incidência do teto remuneratório constitucional as seguintes verbas:

...

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

O Ministério Público, fiscal da lei, por seu turno, através do seu Conselho Superior, estabeleceu que não pode exceder o valor do teto remuneratório, embora não sejam somadas entre si, dentre outras, as remunerações decorrentes dos proventos inerentes ao exercício do magistério.

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

E, como as palavras da Constituição devem ser interpretadas à luz

**RE 602043 / MT**

do princípio da unidade da Constituição - todas as regras têm de ser interpretadas no contexto -, no meu modo de ver, a *ratio essendi* dessa Emenda foi evitar a criação de novas formas de cumulação. Mas, evidentemente, a Emenda constitucional não viria a infirmar aquilo que já fora estabelecido anteriormente. E, por via reflexa, ela estaria, como destacou agora o Ministro Barroso, a violar uma cláusula pétrea, realmente, porque permitir que haja uma acumulação e impor que essa acumulação seja exercida graciosamente afronta esse fundamento da República, que é a valorização do trabalho. E essa desvalorização do trabalho vai gerar um desânimo de assunção, pelas melhores cabeças do país, de funções que podem auxiliar o Poder Público e, com isso, gerar também uma violação tanto ao princípio da isonomia, quanto ao princípio da eficiência. Ou seja, as melhores cabeças não se dedicarão ao Poder Público; elas preferirão servir à iniciativa privada, para escapar dessa *contradictio* criada aparentemente pela Constituição Federal, com a EC nº 41, mas que uma interpretação como essa que foi dada pelo Supremo acaba atingindo o resultado justo.

Então, como se trata de dois recursos ordinários, eu nego provimento aos recursos e acompanho o Relator, pedindo vênias ao Ministro Edson Fachin, que, a bem da verdade, ontem, ao iniciar a votação, a primeira pergunta que fez foi exatamente essa: "Estão admitindo como constitucional esse dispositivo, para eu poder desenvolver o meu raciocínio?" E foi com base nessa premissa que Vossa Excelência votou.

**27/04/2017**

**PLENÁRIO**

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 602.043 MATO GROSSO**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Senhora Presidente, eu peço vênia à divergência para acompanhar o Relator, mas numa solução – como o próprio Relator disse também ser possível – apenas interpretativa.

Então, eu nego provimento ao recurso.

27/04/2017

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 602.043 MATO GROSSO****VOTO**

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - Senhora Presidente, o Direito é, fundamentalmente, bom senso. Eu diria que o Direito deve atender ao senso comum, ao senso do homem das ruas. E nós estamos aqui diante de uma situação que clama por justiça.

Debruço-me sobre este RE 602.043 e eu vejo o seguinte: nós estamos diante de um caso em que um médico, durante 28 anos - o cálculo que consta do parecer do Ministério Público é de 23, mas o parecer é de fevereiro de 2012, nós estamos em 2017 -, mais de um quarto de século, exerceu legitimamente - porque a Constituição o autorizava - dois cargos públicos de médico na área da saúde. Não só trabalhou efetivamente, porque não consta nada em contrário, nada consta que não tivesse trabalhado, foi remunerado, e o que é mais importante, com toda certeza, recolheu a sua contribuição previdenciária. Isso é automático no contracheque dos servidores públicos em geral.

Nós estamos evidentemente diante de um conflito entre dois comandos constitucionais: um deles o que consta do artigo 37, XVI, autoriza, em determinadas situações, acumulação remunerada de cargos públicos. E, outro, o inciso XI do artigo 37, que fixa o chamado teto remuneratório.

Há um claro conflito, o Ministro Barroso mostrou que há uma literalidade no inciso XI do artigo 37, quando se diz: percebidos cumulativamente ou não. Está-se, portanto, diante de uma aporia e essa aporia tem que ser resolvida pelo Supremo Tribunal Federal.

O próprio Ministro-Relator - estou aqui ao lado dele, certamente me autoriza essa inconfidência - diz que tanto faz, do ponto de vista pragmático - e eu concordo com isso -, darmos uma solução de caráter hermenêutico interpretativo ou essa solução tecnicamente mais sofisticada, que nos é apresentada pelo Relator, de uma interpretação conforme a Constituição. Eu penso que o resultado prático é de fato o

**RE 602043 / MT**

mesmo. E eu me filio a solução dada pelo Relator, porque nós, a prevalecer uma solução contrária, teríamos um choque com vários princípios constitucionais, como já foi ressaltado aqui por aqueles que me antecederam.

Primeiro, o princípio da legalidade, porque, o art. 37, inciso XVI, autoriza a cumulação de dois cargos de médicos.

Depois, também foi dito, sobretudo, pela Ministra Rosa, que é nossa grande especialista na matéria, há o princípio da necessária remuneração do trabalho, que decorre do artigo 6º da Carta Magna. E mais, nós temos claramente uma afronta ao princípio da vedação do enriquecimento sem causa, no caso, do Estado: a pessoa trabalha por um quarto de século para o Estado, contribui para previdência social, e depois, na hora de aposentar, não pode se aposentar integralmente, está sujeito ao teto? Evidentemente, isso não é possível do ponto de vista constitucional.

Finalmente, entendo que vulnera, pela via oblíqua, o princípio da dignidade da pessoa humana, porque, afinal de contas, não se pode exigir de ninguém que trabalhe graciosamente ou de acordo com uma remuneração ínfima ou irrisória.

E, com essas palavras, Senhora Presidente, eu vou acompanhar o Relator, que trás uma solução, a meu ver, tecnicamente escoreita, e peço vênua ao Ministro Fachin por divergir de Sua Excelência.

É como voto.

27/04/2017

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 602.043 MATO GROSSO**

**VOTO**

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - No caso dos autos, o Recorrente, Estado de Mato Grosso, questiona acórdão do Tribunal de Justiça daquele Estado que concedeu a segurança pleiteada para determinar que o Secretário de Estado de Administração se abstinhasse de somar os vencimentos dos dois cargos de médico para fins de aplicação do teto constitucional.

É um tema, acredito, que merece análise realmente cuidadosa, por conta das suas implicações político-administrativas, como mostrou muito bem o voto divergente do Ministro Edson Fachin.

Nós já tivemos casos semelhantes aqui. Lembro-me de um em que fiquei vencido, o do Tribunal de Contas da União, e há distorções de toda índole. Vossa Excelência já fez referência a isso, em que analistas médicos daquele Tribunal fizeram concurso para cargos de quarenta horas, e, depois, com as mudanças que ocorreram, passou-se a exigir que, com a mesma remuneração, trabalhassem vinte horas para poderem fazer a acumulação.

Em relação aos magistrados que acumulam cargos, quer em razão de exercício de cargo junto à justiça eleitoral quer em razão de cargo de magistério, tanto o Supremo Tribunal Federal quanto o Conselho Nacional de Justiça já decidiram que a incidência do teto constitucional far-se-á de forma individualizada.

Em 5 de fevereiro de 2004, esta Corte definiu que, em relação à acumulação dos cargos de Ministro do STF e Ministro do TSE, a aplicação do teto constitucional deveria incidir individualmente sobre cada um. Dessa forma, o então Presidente, Maurício Corrêa, consignou que *“não é possível que uma norma autorize e determine a acumulação e outra venha a proibi-la, total ou parcialmente”*. Eis o inteiro teor de seu voto:

“Convoquei a presente sessão administrativa para que o Tribunal pudesse, em sua composição plena, deliberar sobre o

**RE 602043 / MT**

valor do teto remuneratório previsto na Emenda Constitucional 41, de 19/12/03, publicada no DOU de 31/12/03. Assim o fiz por entender que a matéria, além de revelar evidente complexidade, possui caráter normativo de repercussão nacional, circunstâncias suficientes a indicar, segundo penso, decisão colegiada que lhe permita garantir maior transparência, eficácia e segurança jurídica.

2. Como se sabe, referida Emenda deu nova redação ao inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal, ao estabelecer 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 natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal”.

3. Por sua vez, o artigo 8º determinou que, enquanto não for fixado por lei o subsídio mensal dos Ministros desta Corte, o limite ali previsto corresponderá ao “valor da maior remuneração atribuída por lei na data de publicação desta Emenda a Ministro do Supremo Tribunal Federal, a título de vencimento, de representação mensal e da parcela recebida em razão de tempo de serviço”.

4. Nesses termos, cumpre explicitar que o vencimento devido aos Ministros é de R\$ 3.989,81 (três mil, novecentos e oitenta e nove reais e oitenta e um centavos); a representação mensal, de 222% do vencimento básico, que corresponde a R\$ 8.857,38 (oito mil, oitocentos e cinqüenta e sete reais e trinta e oito centavos) (Decreto-Lei 2371/87), o que soma R\$ 12.847,19 (doze mil, oitocentos e quarenta e sete reais e dezenove centavos), valor esse que serve de base para o cálculo do adicional de tempo de serviço, que, observado o patamar de 35%, corresponde a R\$ 4.496,52 (quatro mil, quatrocentos e

**RE 602043 / MT**

noventa e seis reais e cinqüenta e dois centavos), totalizando R\$ 17.343,71 (dezessete mil, trezentos e quarenta e três reais e setenta e um centavos).

5. É relevante considerar-se, ainda, que o Decreto-Lei 1525/77, com a redação dada pelo Decreto-Lei 1604/78, manda acrescer à representação mensal devida ao Presidente da Corte o percentual de 20% (vinte por cento), correspondente a R\$ 1.771,48 (um mil, setecentos e setenta e um reais e quarenta e oito centavos).

6. Vê-se, em consequência, que hoje, a maior remuneração atribuída a um Ministro em exercício no Tribunal é a do Presidente, que, por possuir também 07 quinquênios, recebe, na forma da lei, a título de vencimentos, representação mensal e adicional por tempo de serviço, um total de R\$ 19.115,19 (dezenove mil, cento e quinze reais e dezenove centavos).

7. Colocada a questão nestes exatos termos, não me parece possível se possa emprestar outra exegese ao tema, para que se dê cumprimento à regra de transição do artigo 8º da EC 41/2003, com vistas ao estabelecimento do teto.

8. Apresentados estes dados - frise-se, sem cogitar ou levar em conta minha situação pessoal, na medida em que traduziria atitude menor e posicionamento mesquinho incompatível com a minha vida pública -, deixo claro que adoto esse entendimento com base estritamente no direito assegurado pelo texto promulgado, destinado a todos os agentes públicos, de sorte a observar-se para fins de limite remuneratório, o valor da maior remuneração atribuída por lei a Ministro do STF e que hoje corresponde à minha, como Presidente do Tribunal, que perfaz o total, como dito, de R\$ 19.115,19 (dezenove mil, cento e quinze reais e dezenove centavos).

9. Não se pode subtrair dessas pessoas esse direito que, mal ou bem, reflete o novo ordenamento constitucional e conforma, segundo os termos das leis vigentes, o seu comando normativo.

10. Em conclusão, estou em que o valor fixado pela Emenda Constitucional 41/03 corresponde a R\$ 19.115,19



**RE 602043 / MT**

(dezenove mil, cento e quinze reais e dezenove centavos), que engloba a 'maior remuneração atribuída por lei na data de publicação desta Emenda a Ministro do Supremo Tribunal Federal, a título de vencimento, de representação mensal e da parcela recebida em razão de tempo de serviço'.

11. Estabelecido o valor do teto, impõe-se que o Tribunal enfrente, desde logo, a questão afeta à remuneração devida aos Ministros desta Corte que, de igual modo, atuam junto ao Tribunal Superior Eleitoral. Ali a gratificação de presença é devida na forma da Lei 8350/91 e corresponde a 3% do vencimento básico de Ministro do STF por sessão, até o máximo de 08 (oito), que corresponde a R\$ 3.082,52 (três mil, oitenta e dois reais e cinquenta e dois centavos), limite esse que pode chegar a 15 (quinze) em épocas de eleição, o que totaliza R\$ 5.779,72 (cinco mil, setecentos e setenta e nove reais e setenta e dois centavos).

12. Assim sendo, as remunerações cumuladas podem variar de R\$ 20.426,23 (vinte mil, quatrocentos e vinte e seis reais e vinte e três centavos a R\$ 23.213,89 (vinte e três mil, duzentos e treze reais e oitenta e nove centavos), considerado o adicional de 35%. Por oportuno, registre-se que nos termos do Decreto-Lei 1525/77, já mencionado, seu Presidente recebe um acréscimo de 15% como verba de representação mensal, o que importa em mais R\$ 1.328,60 (um mil, trezentos e vinte e oito reais e sessenta centavos).

13. **Entendo, em consequência, que no caso específico não há falar-se em somatório das remunerações para fins de teto.** 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**

**RE 602043 / MT**

**incidência e aplicação da previsão constitucional.**

14. É fato que a Emenda não está a vedar, de forma direta, a mencionada acumulação. **Nos exatos termos em que colocada, porém, o exercício simultâneo de cargos ficará obstado de forma reflexa, a exigir, desde logo, interpretação conforme a Constituição, de modo a harmonizar, efetivamente, seus comandos. 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.**

15. Invoco a práxis da interpretação harmônica e teleológica do texto constitucional para concluir que, na situação particular da acumulação dos cargos de Ministros do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral, autorizada e mesmo determinada pelo artigo 119 da Constituição, não se aplica a cumulação das remunerações para fixação do teto ou, em outras palavras, as remunerações respectivas, para fins da aplicação do inciso XI do artigo 37, que deverão, nesse caso específico, ser consideradas isoladamente. Somente estarão sujeitas à redução se, em uma ou outra situação, per se, ultrapassar o limite fixado pela EC 41/03.

16. É claro que tal raciocínio se aplica, por decorrência lógica, a todas as situações de composição da Justiça Eleitoral.

É como voto". (grifei)

No caso dos magistrados que acumulam cargos de magistério, o CNJ editou a Resolução 13/2006, reconhecendo que não se submete ao teto remuneratório o exercício da magistratura com o desempenho do magistério:

“Art. 6º Para efeito de percepção cumulativa de subsídios, remuneração ou proventos, juntamente com pensão decorrente de falecimento de cônjuge ou companheira(o), observar-se-á o limite fixado na Constituição Federal como teto remuneratório, hipótese em que deverão ser considerados individualmente.

**RE 602043 / MT**

(Redação dada pela Resolução nº 42, de 11.9.2007)

(...)

Art. 8º Ficam excluídas da incidência do teto remuneratório constitucional as seguintes verbas:

(...)

II - de caráter permanente:

a) remuneração ou provento decorrente do exercício do magistério, nos termos do art. 95, parágrafo único, inciso I, da Constituição Federal;”

Assim, não parece ser outra a interpretação a ser adotada para os casos dos servidores públicos em geral que acumulam cargos públicos, desde que nos casos excepcionais previstos na Constituição Federal. A aplicação do teto constitucional sobre a somatória dos vencimentos poderá implicar a própria anulação do direito à acumulação, como considerado pelo Ministro Maurício Corrêa.

Seria incongruente concluir que a norma constitucional permite o direito ao exercício cumulativo de cargos públicos, sem restringi-lo àqueles que já recebem o teto constitucional, e, ao mesmo tempo, impedir o pagamento dos respectivos vencimentos. Não há, portanto, ofensa à ordem constitucional nem prejuízo à economia pública.

Nesse sentido, cito a jurisprudência desta Corte, que, ao examinar os pedidos de suspensão de segurança de decisões que fizeram incidir o teto remuneratório individualmente a cada cargo cumulável constitucionalmente, não verificou a ocorrência de grave lesão à economia pública:

“AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. INCIDÊNCIA DO TETO REMUNERATÓRIO CONSTITUCIONAL SOBRE A SOMA DE PROVENTOS. CUMULAÇÃO DE CARGO DE PROFESSOR UNIVERSITÁRIO E PROCURADOR. ARTS. 128, § 5º, II, d, E 37, XI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA NO RE 612.975/MT, PENDENTE DE JULGAMENTO. GRAVE LESÃO À ECONOMIA PÚBLICA NÃO CONFIGURADA. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL

**RE 602043 / MT**

SE NEGA PROVIMENTO. I – A questão contravertida refere-se à legalidade da incidência do teto constitucional sobre a soma dos dois proventos recebidos, respectivamente, em razão do exercício dos cargos de Procurador e Professor universitário. Nesse sentido, discute-se qual a base de cálculo para a incidência do teto remuneratório constitucional quando ambos os proventos decorrerem de fatos geradores diversos. II – Não foi demonstrado o risco de grave lesão à economia pública. O Estado de São Paulo apresentou tão somente uma estimativa baseada no número de servidores públicos em situação semelhante a do presente caso. Ademais, há previsão orçamentária para o pagamento dos rendimentos provenientes do exercício do cargo de Professor universitário e do cargo de Procurador do Estado, uma vez que essas verbas decorrem de fontes distintas. III – Agravo regimental a que se nega provimento”. (SS 4906-AgR-segundo, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI (Presidente), Tribunal Pleno, DJe 26.4.2016)

“AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. TETO CONSTITUCIONAL. ACUMULAÇÃO DE PROVENTOS DE APOSENTADORIA COM VALORES DE PENSÃO POR MORTE DE CÔNJUGE. FATOS GERADORES DIVERSOS. REPERCUSSÃO GERAL DA MATÉRIA RECONHECIDA NO RE 602.584/DF, PENDENTE DE JULGAMENTO. LESÃO À ECONOMIA PÚBLICA NÃO EVIDENCIADA. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO”. (SS 5017-AgR, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI (Presidente), Tribunal Pleno, DJe 10.9.2015)

Acredito até que, no futuro, esse tema vai se colocar de uma outra maneira: perguntar-se mesmo se é lícita a acumulação na maioria dos casos, porque, hoje, o pressuposto é o de que ela é necessária no interesse público; um médico que atende também em outro local; ou o juiz, o promotor, o técnico que pode dar aula em um determinado local, e que, portanto, supre as faltas de mão de obra qualificada.

Entretanto, em muitos países, na verdade, seria inconcebível, a não

**RE 602043 / MT**

ser em uma situação muito típica, que é a de juízes de Cortes Superiores, que, muitas vezes, podem dar aula em um sentido muito específico, até por ter uma certa prática e tudo mais. Alguns países chegam até a vedar essa possibilidade.

Então, a mim, parece-me que se deve levar em conta a seriedade do propósito do constituinte. Nesse sentido, penso que é de se louvar o cuidado com que se houve o Ministro Fachin.

Acho também que a leitura que se fez desse dispositivo, *vis-à-vis* a permissão de acumulação, *ab initio* – e me parece que isso se fez de maneira quase que invariável nos vários setores –, foi no sentido de uma harmonização, de entender-se que continuava lícita a acumulação, e, portanto, os tetos seriam aplicados de maneira autônoma. Não tenho números, mas certamente os casos em que as pessoas, os ocupantes de cargos chegam a essa situação são não muito expressivos em termos numéricos, em que dois médicos conseguem auferir remuneração dupla que corresponde ao teto.

Em relação a professores, também imagino que haveria casos raríssimos. São aquelas distorções que, de quando em vez, são publicadas de pessoas que acumularam vantagens, não na função de professor, mas do exercício de funções administrativas. Isso ocorre nas universidades públicas. Já houve discussão em São Paulo e também nas universidades federais, de modo que a questão realmente é relevante.

Por que eu ponderei que nós não poderíamos aqui afirmar a inconstitucionalidade, ainda que sem redução de texto dessa norma? Porque, a mim, parece-me que não subjaz nenhuma dúvida sobre a liceidade da intervenção legislativa constitucional. Não vejo nenhuma iliceidade, por exemplo – como não veria –, na proibição, para o futuro, das acumulações. Aqui, de certa forma, se interpretássemos dessa maneira, seria lícito também aceitar-se a acumulação até o teto; por isso, nós cairíamos em uma regra de Direito intertemporal. A norma aplicar-se-ia para frente; portanto, a partir de 98, com todas as consequências.

A mim, parece-me que é possível, sim, fazer-se uma interpretação harmonizadora, na linha do que já foi falado e das experiências que vêm

**RE 602043 / MT**

sendo colacionadas, de modo a, num espírito de concordância prática, admitir-se, sim, a acumulação com a autonomia dos limites, com a aplicação de teto em cada uma das situações. Não iria a ponto de dizer que essa norma incidiu em inconstitucionalidade. Inconstitucionalidade em relação a quê? Qual seria a cláusula pétreia que teria sido violada? Porque nós estamos em face de uma Emenda Constitucional, se não se tratasse de aplicar às situações anteriores consolidadas, porque, aí, claro, nesse caso, poder-se-ia discutir a questão da segurança jurídica. Mas, caso se aplicasse apenas, a partir da Emenda, a regra, não me parece que aqui fosse caso de cogitar-se de qualquer inconstitucionalidade.

Quanto à interpretação, é evidente que nós temos sempre o argumento da interpretação literal. Mas, se nós formos fazer um levantamento, e eu fiz esse levantamento em um texto até que escrevi em uma pesquisa comum feita pelo IDP e pela Universidade de Lisboa, coordenada por mim e pelo Professor Blanco de Moraes. Fiz um levantamento dos casos que nós chamamos de Mutação Constitucional, releituras que fizemos, ao longo desses anos, das normas constitucionais sobre a Constituição no Direito brasileiro; interpretações que fizemos de normas constitucionais relevantíssimas. Cito, por exemplo, o caso da fidelidade partidária, que foi uma interpretação; ou ainda o caso LOAS. Mas há casos mais explícitos; a discussão, por exemplo, que travamos aqui, que acho que vamos evoluir, sobre o papel do Senado no controle jurisdicional da constitucionalidade, ou ainda casos relativos, por exemplo, um caso expressivo, a representação interventiva. A representação interventiva, como nós sabemos, é a matriz do nosso controle de constitucionalidade. Era o grande instrumento. No Texto de 88, ela perdeu de alguma forma o sentido, tal como nós a líamos. Por quê? Porque qualquer controle de constitucionalidade direto se faz via ação direta de inconstitucionalidade.

Mas o que ocorreu a partir de determinadas situações, desde o famoso caso Matupá? O Tribunal entendeu que também omissões e atos concretos poderiam estar inseridos no contexto da representação interventiva, poderiam ser objeto. Veja, uma recompreensão, uma leitura

**RE 602043 / MT**

nova do Texto em função das circunstâncias.

Depois, tivemos aqui, que teve resultado prático, a representação interventiva envolvendo o Distrito Federal, o famoso caso do impasse envolvendo a Assembleia Distrital e o Governador Arruda.

Veja, portanto, que não é raro o Tribunal fazer esse tipo de releitura.

A questão da prisão civil por dívida do depositário infiel. Veja, a rigor, desenvolveu-se uma compreensão que, com base em norma internacional com convenção, modificou uma norma constitucional autorizativa da prisão civil.

Então, a rigor, nós temos inúmeros exemplos de releitura do Texto Constitucional em face de lacunas constitucionais. Não é raro o Tribunal supor uma norma que seria adequada.

Vou lembrar o famoso caso dos Procuradores do Trabalho – Ministra Rosa –, aqueles procuradores com dez anos, que deveriam compor os Tribunais Regionais do Trabalho, e chegou o momento que não havia procuradores em número suficiente. E o Tribunal fez uma recompreensão, entendendo que haveria uma norma implícita, uma lacuna constitucional que poderia ser colmatada. Então, nós, parece-me, podemos fazer.

No TSE, nós tivemos um debate muito curioso sobre o voto facultativo de inválidos, em que o Tribunal admitiu que pessoas inválidas, em estado grave, poderiam também se beneficiar daquela ressalva, da facultatividade que se aplica às pessoas idosas.

Em suma, são muitos os casos. De fato, seguindo a linha do Professor Hesse, o Texto Constitucional não é completo; ele é vocacionado a ser completado; é um pouco um texto aberto. A questão das próprias emendas constitucionais suscita indagações desse tipo.

De modo que a mim, parece-me, que a interpretação literal aqui não deve ser o argumento decisivo para que nós levemos ou adotemos uma declaração de inconstitucionalidade nessa sede, mas que devemos buscar, sim, uma interpretação harmonizadora. Se fosse o caso de dizer que a norma está perfeita no seu conteúdo, e ela deveria se aplicar, teríamos de dizer, portanto, que ela se aplica desde a sua promulgação ou edição. E

**RE 602043 / MT**

teria, portanto, uma repercussão uma vez que não podemos invocar aqui direito a um regime jurídico.

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



27/04/2017

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 602.043 MATO GROSSO

V O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Peço *vênia*, *Senhora Presidente*, para acompanhar o eminente Relator, **negando provimento, em consequência, ao presente** recurso extraordinário **interposto** pelo Estado de Mato Grosso.

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

**É o meu voto.**

27/04/2017

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 602.043 MATO GROSSO****VOTO****A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) -**

Peço vênia também ao Ministro Fachin para acompanhar o Relator.

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

E, na linha do que Vossa Excelência afirmou e que, para usar apenas a fórmula de Rui Barbosa: a Constituição não dá com a mão direita para tirar com a esquerda. Não se pode garantir um direito numa passagem da Constituição e, em outra, retirar, menos ainda quando se trata de retirada do que é um direito fundamental, que é o direito a ter uma contraprestação pelo trabalho prestado.

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

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

E apenas anotar que isso resolve, ainda que, como disse o Ministro Gilmar, não tenha talvez um número tão grande de casos, mas são casos que, aos administradores públicos, causa enorme dificuldade quando se depara com essa situação, até porque as contas acabam sendo submetidas ao controle, como é da Constituição, e nem sempre a compreensão vem sendo nesse sentido. Então, há problemas administrativos permanentes.

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

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 602.043**

PROCED. : MATO GROSSO

**RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO**

RECTE.(S) : ESTADO DE MATO GROSSO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO

RECDO.(A/S) : LUIZ GILSON FORMIGHIERI

ADV.(A/S) : DÉBORA LETÍCIA OLIVEIRA VIDAL (6224/MT)

ASSIST.(S) : UNIÃO

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

INTDO.(A/S) : SINDICATO DOS MEDICOS DO DISTRITO FEDERAL

ADV.(A/S) : ALBERTO PAVIE RIBEIRO (7077/DF)

ADV.(A/S) : PEDRO GORDILHO (0000138/DF)

**Decisão:** Após o voto do Ministro Marco Aurélio (Relator), negando provimento ao recurso, no que foi acompanhado pelo Ministro Alexandre de Moraes, e o voto do Ministro Edson Fachin, dando provimento ao recurso, o julgamento foi suspenso. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Falaram: pelo recorrente, Estado de Mato Grosso, o Dr. Lucas Dallamico, Procurador do Estado de Mato Grosso; e, pelo Sindicato dos Médicos do Distrito Federal - SINDMÉDICO/DF, o Dr. Alberto Pavie Ribeiro. Presidência da Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 26.4.2017.

**Decisão:** O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro Edson Fachin, apreciando o tema 384 da repercussão geral, negou provimento ao recurso e fixou a seguinte tese de repercussão geral: "Nos casos autorizados constitucionalmente de acumulação de cargos, empregos e funções, a incidência do art. 37, inciso XI, da Constituição Federal pressupõe consideração de cada um dos vínculos formalizados, afastada a observância do teto remuneratório quanto ao somatório dos ganhos do agente público". Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 27.4.2017.

Presidência da Senhora Ministra Cármen Lúcia. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. José Bonifácio Borges de Andrada.

p/ Doralúcia das Neves Santos  
Assessora-Chefe do Plenário