

Aviso nº 969 - GP/TCU

Brasília, 17 de setembro de 2025.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento e adoção das medidas cabíveis, cópia do inteiro teor do Acórdão nº 2104/2025 proferido pelo Plenário desta Corte de Contas, na Sessão Ordinária de 10/9/2025, ao apreciar o processo TC-005.834/2022-8, da relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus.

Os mencionados autos tratam de consulta formulada pelo então Presidente do Superior Tribunal Militar, General do Exército Luis Carlos Gomes Mattos, acerca do entendimento do TCU quanto à aplicação do teto remuneratório previsto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal em casos de acumulação de pensão com outros benefícios.

Por oportuno, informo que o inteiro teor da Deliberação ora encaminhada também pode ser acessado no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

Vital do Rêgo
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Senador DAVI ALCOLUMBRE
Presidente do Senado Federal
Brasília - DF

GRUPO I – CLASSE III – Plenário

TC 005.834/2022-8

Natureza: Consulta.

Órgão/Entidade: Superior Tribunal Militar.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: CONSULTA FORMULADA PELO SUPERIOR TRIBUNAL MILITAR. QUESTIONAMENTOS ACERCA DA APLICABILIDADE DE TESE FIXADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM SEDE DE REPERCUSSÃO GERAL (TEMA 359). ACUMULAÇÃO DE PENSÃO POR MORTE COM OUTROS BENEFÍCIOS (REMUNERAÇÃO E/OU PROVENTOS DE APOSENTADORIA E/OU PENSÃO POR MORTE). CONHECIMENTO. RESPOSTA AO CONSULENTE. ARQUIVAMENTO.

1. Nos casos em que haja percepção cumulativa de duas pensões por morte, o beneficiário poderá, sempre que possível, optar pelo benefício sobre o qual recairá o desconto a título de “abate-teto” com vistas à observância ao disposto no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal.
2. Nas hipóteses de acumulação de remuneração com pensão por morte, o desconto a título de abate-teto deve recair sobre o benefício previdenciário, afastando a referida redução da remuneração do cargo em exercício caso esta, isoladamente, já não tiver ultrapassado o limite constitucional — diferentemente da acumulação de proventos de aposentadoria com pensão, quando se deve assegurar o direito de opção ao beneficiário, na forma do item precedente.
3. Nos casos de percepção simultânea de dois benefícios de pensão por morte com remuneração ou proventos de aposentadoria, deve-se considerar o somatório dos três rendimentos para fins de incidência do teto constitucional, podendo até dois benefícios ser zerados para ajustar a renda total ao referido limite.
4. Nos casos de percepção simultânea de pensão com mais de um cargo, emprego, posto ou graduação militar acumuláveis, o limite remuneratório deverá incidir sobre a soma da pensão com a remuneração ou provento do vínculo de maior valor, nos termos do que dispõe o artigo 6º da Portaria SGP/SEDGG/ME 4.975, de 29 de abril de 2021, com a alteração operada pela Portaria SGP/SEDGG/ME 10.928, de 23 de dezembro de 2022.
5. Não há óbices a que o desconto a título de abate-teto recaia sobre o benefício líquido menos vantajoso, isto é, aquele, por exemplo, com alíquota superior de contribuição previdenciária, observando-se, sempre que possível, o direito de opção referidos no subitem 9.2.1 e na parte final do subitem 9.2.2 do acórdão a ser proferido nesta ocasião.

6. O marco inicial para aplicação da tese de repercussão geral fixada pelo Supremo Tribunal Federal para o Tema 359 é 21/8/2020, data da publicação da ata contendo a referida tese.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir, com ajustes de forma pertinentes, a instrução elaborada na então Secretaria de Fiscalização de Integridade de Atos e Pagamentos de Pessoal e de Benefícios Sociais, atual Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal – AudPessoal (peça 5), que contou com a anuência de seus dirigentes (peças 6 e 7):

“1. Cuidam os autos de consulta formulada pelo Exmo. Sr. Ministro-Presidente do Superior Tribunal Militar (STM), General do Exército Luis Carlos Gomes Mattos, com vistas a delinear os critérios e parâmetros para aplicação do teto remuneratório previsto no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal nas hipóteses em que houver a percepção cumulativa de proventos de aposentadoria ou remuneração e pensão por morte, consoante a tese de repercussão geral fixada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) para o Tema 359 (peça 3).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

2. Como se vê, a autoridade consulente, nos termos do art. 264, inciso V, do Regimento Interno do TCU, é legitimada a formular consultas perante esta Corte de Contas.

3. O mesmo art. 264, em seu § 1º, prevê que as consultas ‘devem conter a indicação precisa do seu objeto, ser formuladas articuladamente e instruídas, sempre que possível, com parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente’. Já o § 2º exige a demonstração da pertinência temática da consulta à área de atribuição da instituição dirigida pela autoridade consulente.

4. No presente caso, verifica-se que o objeto está precisamente indicado e a consulta está formulada de forma articulada, embora desacompanhada do referido parecer. Por oportuno, impende salientar que tal peça é importante para o exame do feito porque contribui para a exata compreensão das dúvidas levantadas pelo consulente. Quanto ao requisito relativo à pertinência temática, por ser o STM um órgão da Administração com autonomia administrativa para gerir autonomamente a sua área de pessoal, não há nenhuma dúvida da relação entre os questionamentos formulados pela autoridade consulente quanto à aplicação do teto remuneratório e as atribuições da instituição na referida área.

5. Nota-se, ainda, que a peça inaugural não incorre no óbice previsto no art. 265 do Regimento Interno segundo o qual o relator ou o Tribunal não conhecerá de consulta quando tratar apenas de caso concreto.

6. Em face da ausência do parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica do consulente, mostra-se pertinente, sem prejuízo do prosseguimento do feito, fazer recomendação para que nos futuros pleitos dessa natureza seja observada, sempre que possível, a diretriz concernente ao envio da referida peça, a exemplo do que foi observado no item 9.2 do Acórdão 504/2018-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, por meio do qual foram feitas recomendações com o mesmo teor aos órgãos consulentes (Câmara dos Deputados e Advocacia-Geral da União).

7. Desse modo, entende-se que o Tribunal pode conhecer da consulta, uma vez que se encontram satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 264, inciso V, §§ 1º e 2º, e 265 do Regimento Interno do TCU, sem prejuízo de que seja feita a recomendação acima mencionada.

EXAME TÉCNICO

8. De acordo com o Ofício PRSTM n. 2557267, de 28/3/2022, subscrito pelo Exmo. Sr. Ministro-Presidente do STM, General do Exército Luis Carlos Gomes Mattos, esta Corte de Contas ‘passou

a apontar indícios de irregularidade no Sistema e-Pessoal e solicitou esclarecimentos quanto à inobservância do teto constitucional para pensionistas que possuem outro vínculo público’.

9. Ocorre que, segundo o próprio consulente, há dificuldades operacionais para aplicação do teto remuneratório previsto no inciso XI do art. 37 da Constituição – correspondente ao subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do STF – quando envolvidos órgãos e esferas governamentais diversas, haja vista a ‘ausência de normatização e regulamentação específicas que unifiquem o entendimento acerca do tema’.

10. Por esse motivo, e ‘objetivando delinear os critérios e parâmetros para a correta aplicação do limite remuneratório constitucional’, formulou os questionamentos a seguir transcritos (peça 3):

Questão 1 - Nos casos de acumulação de dois benefícios pensionais, é possível aplicar, por analogia, o entendimento firmado no item 9.2 do Acórdão 1994/2015 - Plenário (relator: Benjamin Zymler), o qual considerou que a glosa do valor extra-teto deveria ser efetuada pelo órgão em que se deu a segunda inativação, o que na presente situação corresponderia ao órgão em que foi concedido o segundo benefício?

Questão 2 - Nos casos de acumulação de pensão com remuneração, é possível aplicar, por analogia, o entendimento firmado nos itens 9.1.1 e 9.3 do Acórdão 1994/2015 - Plenário (relator: Benjamin Zymler), o qual preservou a integralidade dos vencimentos e determinou a incidência do abate-teto nos proventos? Caso a resposta seja afirmativa, o mesmo se aplicaria às acumulações de pensão com proventos, ou seja, preserva-se a integralidade dos proventos e aplica-se o redutor na pensão?

Questão 3 - Nos casos de percepção simultânea de dois benefícios pensionais com remuneração ou proventos haveria óbice em aplicar o abate-teto em uma ou duas fontes pagadoras, tendo como resultado um dos benefícios igual a zero?

Questão 4 - Nos termos do que dispõe o artigo 6º da Portaria nº SGP/SEDGG/ME n. 4.975, de 29 de abril de 2021, do Ministério da Economia, nos casos de percepção simultânea de pensão com mais de um cargo, emprego, posto ou graduação militar acumuláveis, o limite remuneratório deverá incidir sobre a soma da pensão com a remuneração de vínculo mais antigo. Esse entendimento é ratificado no âmbito dessa Corte de Contas?

Questão 5 - É admissível considerar a possibilidade de o beneficiário fazer a escolha da fonte pagadora que deve efetuar o corte?

Questão 6 - É admissível considerar a possibilidade de a Administração realizar o desconto utilizando como critério de escolha o benefício menos vantajoso para o beneficiário, apurado após as deduções legais decorrentes da contribuição previdenciária e do imposto de renda sobre o rendimento bruto mensal?

Questão 7 - Qual o marco inicial a ser considerado para aplicabilidade do novo entendimento firmado pelo STF no RE 602.584?

11. De fato, mediante procedimento automatizado de fiscalização de folha de pagamento, a Sefip tem expedido comunicações a diversas unidades jurisdicionadas nos casos em que o pagamento cumulado de remuneração ou proventos de aposentadoria com pensão por morte ultrapassa o teto constitucional – atualmente estabelecido pelo art. 1º da Lei 13.752, de 26/11/2018, no valor de R\$ 39.293,32 – e não se verifica desconto a título de abate-teto de acordo com a atual jurisprudência do STF acerca da matéria.

12. Saliente-se que essa atuação fiscalizadora fundamenta-se nos novos contornos acerca da aplicabilidade do teto remuneratório constitucional conferidos pelo STF ao julgar os Recursos Extraordinários 612.975, 602.043 e 602.584.

13. Por meio dos dois primeiros, a Suprema Corte fixou, em abril de 2017, a seguinte tese de repercussão geral para os Temas 377 e 384:

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.

14. Em relação ao Recurso Extraordinário 602.584, a tese de repercussão geral, fixada para o Tema 359, em agosto de 2020, é a seguinte: ‘Ocorrida a morte do instituidor da pensão em momento posterior ao da Emenda Constitucional 19/1998, o teto constitucional previsto no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal incide sobre o somatório de remuneração ou provento e pensão percebida pelo servidor’. (destaque acrescentado)

15. Como se vê, a observância à tese fixada para os Temas 377 e 384 não oferece maiores dificuldades aos órgãos e entidades que gerenciam as folhas de pagamento da Administração, pois, nas acumulações lícitas que envolvem a percepção de duas remunerações, remuneração de um cargo e proventos de aposentadoria de outro ou dois proventos de aposentadoria, considera-se, para fins de abate-teto, cada um dos vínculos de forma isolada.

16. Por outro lado, caso algum dos rendimentos corresponda à pensão por morte, situação que atrai a incidência da tese de repercussão geral fixada para o Tema 359, pode, de fato, haver dificuldades para a Administração operacionalizar a aplicação do teto constitucional, principalmente quando envolvida mais de uma fonte pagadora, consoante explicitado pelo consulente na peça inaugural.

17. Nada obstante, compreende-se que eventuais dificuldades operacionais não são obstáculo ao cumprimento do comando insculpido no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, em consonância com a interpretação conferida pelo Pretório Excelso, até porque a Administração não pode, por um lado, adotar rapidamente uma tese que favoreceu os agentes públicos que acumulam cargos (Temas 377 e 384), e, por outro, escusar-se de observar a que gera economia de despesa para os cofres públicos (Tema 359), sob pena de violação a princípios informadores da atividade administrativa, como os da razoabilidade, moralidade, eficiência e economicidade.

18. Sobre esse ponto, abre-se parêntese para informar que a Administração do TCU, por exemplo, mediante decisão da Exma. Sra. Presidente, Ministra Ana Arraes, no âmbito do TC 039.558/2020-7, determinou que a Secretaria-Geral de Administração adotasse providências no seguinte sentido: i) promover o imediato ajuste nos proventos e pensões daqueles servidores e aposentados pagos unicamente pelo TCU ao teto constitucional, nos termos da supracitada tese; e ii) realizar imediata consulta aos servidores do Tribunal, ativos e inativos, em procedimento autônomo de cadastramento, quanto ao recebimento de pensões de outras fontes, visando operacionalizar o teto constitucional.

19. Com efeito, a Administração desta Casa tem conseguido, sem maiores percalços, dar efetividade à aplicabilidade ao teto constitucional, nos termos do entendimento do STF constante da referida tese de repercussão geral para o Tema 359, seja por meio de desconto direto, a título de abate-teto, no âmbito da folha de pagamento a seu cargo, seja mediante verificação de que o referido desconto está sendo feito na outra fonte pagadora com a qual o servidor ou beneficiário do TCU também mantém vínculo.

20. De igual modo, o Poder Executivo federal, por intermédio da Portaria SGP/SEDGG/ME 4.975, de 29/4/2021, da Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, definiu procedimentos para aplicação do limite remuneratório de que tratam o inciso XI e o § 10 do art. 37 da Constituição Federal, detalhando critérios a serem observados quando, dentre os rendimentos provenientes dos cofres públicos, houver pensão por morte, inclusive de militares.

21. Nessa esteira, não é difícil perceber que a Administração, em face do seu poder discricionário e da ausência de normas legais e/ou regulamentares pertinentes, dispõe de razoável margem de liberdade para operacionalizar a aplicação do teto. No entanto, há algumas balizas, como será visto, a serem observadas no exame do feito e que nortearão a elaboração da proposta de encaminhamento que integra a presente instrução.

22. À vista dessas considerações, passa-se ao exame pontual das questões formuladas pela autoridade consulente com vistas a orientá-lo sobre as dúvidas levantadas, muito embora a maioria delas, como se vê, é de ordem técnica e prática.

QUESTÃO 1. Nos casos de acumulação de dois benefícios pensionais, é possível aplicar, por analogia, o entendimento firmado no item 9.2 do Acórdão 1.994/2015-TCU-Plenário, o qual considerou que a glosa do valor extra-teto deveria ser efetuada pelo órgão em que se deu a segunda inativação, o que corresponderia ao órgão em que foi concedido o segundo benefício?

23. O mencionado Acórdão 1.994/2015-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, de fato, firmou entendimento no sentido de que, nas hipóteses de acumulação envolvendo remuneração de um cargo e proventos de aposentadoria de outro ou dois proventos de aposentadoria, se deve, além de considerar o somatório dos rendimentos para fins de abate-teto, também glosar, na primeira hipótese, os proventos de aposentadoria e na segunda, os rendimentos correspondentes à aposentadoria com data de início de vigência mais recente.

24. O relator do referido decisum considerou que, ante a ausência de regramento específico a respeito e com vistas a facilitar a operacionalização do desconto a título do abate-teto, a glosa poderia recair na segunda concessão, tendo em vista os seguintes argumentos:

59. É que, ao se aposentar, ao servidor incumbe informar à Administração outros vínculos funcionais que eventualmente possua com o serviço público, de modo que eventuais acumulações ainda desconhecidas virão à tona nesse momento. Assim, em sendo o órgão/entidade responsável pela segunda concessão aquele que obterá as informações pertinentes, apresenta-se razoável que seja ele o incumbido de ajustar – de pronto – a remuneração total do inativo.

60. Tal sistemática também facilita e potencializa a ação dos órgãos de controle interno e externo, os quais, na hipótese, serão precisamente aqueles envolvidos na apreciação, para fins de registro, da segunda aposentadoria.

61. A adoção de tal sistemática, não é demais observar, não privilegia aprioristicamente nenhum Poder ou esfera de governo: a glosa será sempre efetuada pelo vínculo no qual conferida a segunda inativação, onde quer que tenha ocorrido.

25. Sabe-se, contudo, que o entendimento acerca da incidência do teto sobre o somatório das citadas rendas foi superado a partir do julgamento conjunto pelo STF dos Recursos Extraordinários 612.975 e 602.043, o qual resultou na fixação da tese de repercussão geral relativa aos Temas 377 e 384.

26. Em alinhamento ao STF, esta Corte de Contas, por meio do Acórdão 504/2018-TCU-Plenário, assim deliberou:

9.1.1. com fulcro na norma jurídica colhida de julgados que examinaram a matéria, na coerência sistemática e lógico-jurídica dos preceitos constitucionais e nos princípios hermenêuticos da unidade da Constituição e da concordância prática ou harmonização, e tendo em vista ainda que não há espaço na ordem constitucional vigente para trabalho não remunerado, o servidor público faz jus a receber concomitantemente vencimentos ou proventos decorrentes de acumulação de cargos autorizada pelo art. 37, inciso XVI, da Constituição Federal, estando ou não envolvidos entes federados, fontes ou Poderes distintos, ainda que a soma resulte em montante superior ao teto especificado no art. 37, inciso XI, da CF, devendo incidir o referido limite constitucional sobre cada um dos vínculos, per si, assim considerados de forma isolada, com contagem separada para fins de teto vencimental; (...) (destaque acrescentado)

27. A despeito do referido entendimento constante do Acórdão 1.994/2015-TCU-Plenário não estar mais vigente, os argumentos acima transcritos poderiam até ser utilizados nas hipóteses de acumulação de duas pensões previdenciárias, nos termos da questão formulada, mas, neste caso, há outros fatores que devem ser considerados na escolha da fonte pagadora sobre a qual o desconto a título de abate-teto poderá recair.

28. Não se pode olvidar que a glosa, a título de abate-teto, traz implicações na esfera de direitos e obrigações do beneficiário em razão de descontos obrigatórios (imposto de renda e contribuição previdenciária), de compromissos assumidos (consignações em folha de pagamento) e até de diferentes datas de pagamentos dos benefícios.

29. Exemplificativamente, percebe-se que, nos casos de acumulação de rendimentos provenientes de esferas de governo diversas, ante a possibilidade de cada ente público estabelecer bases de cálculo e alíquotas próprias da contribuição previdenciária, pode haver, do ponto de vista financeiro, um benefício mais vantajoso do que outro para incidência do teto remuneratório.

30. Nesse caso, a glosa do valor que ultrapassa o teto na pensão que incida a maior alíquota de contribuição previdenciária, garantirá ao beneficiário, somadas as pensões, uma renda líquida maior e, portanto, deve ser uma opção ao seu dispor, até porque tal opção guarda relação com o que fora estabelecido pela Emenda Constitucional 103/2019, que aprovou a nova reforma da previdência, no que diz respeito, por exemplo, às acumulações de aposentadoria com pensão dos diversos regimes de previdência (regimes próprios, regime geral e o dos militares).

31. Quanto ao exemplo citado em que há acumulação de proventos de aposentadoria com pensão por morte, a referida emenda limitou o valor de um dos benefícios, mas garantiu o direito à percepção integral daquele mais vantajoso, sem prejuízo de que o beneficiário requeira, a qualquer tempo, a aplicação dessa regra na hipótese de alteração dos benefícios (art. 24, §§ 1º, 2º e 3º). Tal regramento prestigia não apenas o direito à percepção integral do benefício mais vantajoso, mas também o de opção do beneficiário.

32. De mais a mais, ao facultar aos beneficiários a escolha do benefício sobre o qual será descontada a parcela extra-teto, além de atender a critério de justiça e razoabilidade, se consideradas a ausência de norma legal ou regulamentar e as implicações do aludido desconto na esfera de direitos e obrigações do beneficiário, pode-se evitar, inclusive, o ajuizamento de ações fundadas, por exemplo, na ausência do oferecimento do aludido direito de opção ou do contraditório.

33. Nada obstante, entende-se que, caso o beneficiário mantenha-se silente após a adequada provocação, deve a Administração adotar todas as medidas necessárias ao fiel cumprimento do comando insculpido no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal. Logo, tratando-se de acumulações que envolvem esferas de governo ou poderes distintos, não se pode admitir que um órgão ou entidade deixe de adotar as providências para aplicação do teto por, simplesmente, considerar que caberia ao outro fazê-lo, sob pena de responsabilização da autoridade administrativa omissa.

34. Por derradeiro, conclui-se que, em havendo a percepção cumulativa de duas pensões por morte, o beneficiário poderá, sempre que possível, optar pelo benefício sobre o qual recairá o desconto a título de abate-teto, o que não permite, por consequência, a aplicação analógica do Acórdão 1.994/2015-TCU-Plenário quanto à incidência do desconto sobre o benefício com data de início de vigência mais recente, nos termos do questionamento formulado pelo consultente.

QUESTÃO 2. Nos casos de acumulação de pensão com remuneração, é possível aplicar, por analogia, o entendimento firmado nos itens 9.1.1 e 9.3 do Acórdão 1.994/2015-TCU-Plenário, o qual preservou a integralidade dos vencimentos e determinou a incidência do abate-teto nos proventos? Caso a resposta seja afirmativa, o mesmo se aplicaria às acumulações de pensão com proventos, ou seja, preserva-se a integralidade dos proventos e aplica-se o redutor na pensão?

35. Nos casos em que há acumulação de remuneração de um cargo e proventos de aposentadoria de outro, o desconto do abate-teto no contracheque relativo ao benefício previdenciário, preconizado no Acórdão 1.994/2015-TCU-Plenário, fundamenta-se nos argumentos constantes do voto do relator a seguir descritos:

47. No que tange às acumulações envolvendo vencimentos de um cargo ativo e proventos de aposentadoria de outro, a glosa de eventual parcela extrateto não oferece maiores dificuldades.

48. Com efeito, tratando-se o § 11 do art. 40 da Constituição de norma de índole previdenciária, sua disciplina se restringe, naturalmente, aos benefícios previdenciários, de modo que estes é que deverão ser reduzidos sempre que necessária eventual glosa a título de abate-teto.

49. Ademais, em se preservando a integralidade dos vencimentos do cargo em exercício (evidentemente, desde que tais vencimentos, tomados isoladamente, não excedam o limite

remuneratório), evitam-se discussões em torno de questões como isonomia com outros servidores ativos ocupantes do mesmo cargo, trabalho gratuito ou remuneração irrisória. Também são preservadas as contribuições previdenciárias do cargo ainda em exercício, prevenindo, nesse particular, repercussões negativas para o servidor quando do requerimento de futura aposentação.

50. Nesse ponto, não é demais salientar que os institutos de vencimentos e proventos são distintos. O primeiro tem caráter retributivo, circunstância que atrai inúmeras salvaguardas para o servidor, chegando mesmo a suscitar – como visto – fundados questionamentos quanto à real possibilidade de sua redução em face, tão só, da acumulação com outro cargo público. O segundo, por outro lado, tem natureza previdenciária, ou seja, seu objetivo precípua é assegurar o sustento do ex-servidor e de seus dependentes na velhice, na doença ou na sua falta, o que amplia a margem de atuação do legislador na definição das condições e valores de cobertura.

36. Ocorre que, conforme mencionado na análise da questão anterior, o referido entendimento foi superado, mas, ainda assim, seus fundamentos mostram-se pertinentes à análise da questão formulada pelo consulente, pois esta trata de rendimentos que devem ser somados para incidência do teto, nos termos da tese fixada para o Tema 359.

37. Em decorrência, ao se preservar a remuneração do cargo em exercício, desde que o seu valor não ultrapasse, isoladamente, o referido limite, afastam-se – na linha do que fora deliberado no Acórdão 1.994/2015-TCU-Plenário – questionamentos relativos a trabalho não remunerado ou por valor inferior ao auferido por outros servidores que ocupam o mesmo cargo, dentre outros, prestigiando, assim, os valores sociais do trabalho, o princípio da isonomia e o da vedação ao enriquecimento sem causa do Poder Público.

38. No julgamento do Recurso Extraordinário 602.043, observa-se enorme preocupação quanto a esses aspectos, tanto que restou afastada a possibilidade de trabalho gratuito nas hipóteses de acumulação de cargos, conforme revela, dentre outros, o seguinte trecho do voto do relator, Ministro Marco Aurélio Mello:

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.

39. Nessa linha, cite-se, ainda, excerto do voto do Ministro Alexandre de Moraes no mesmo julgamento:

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).

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 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.

40. Desse modo, entende-se que o desconto a título de abate-teto deve recair sobre o benefício previdenciário quando a acumulação envolver remuneração com pensão, preservando a remuneração do cargo em exercício até o referido limite, de forma análoga à deliberação constante do Acórdão 1.994/2015-TCU-Plenário em relação às acumulações de remuneração com proventos de aposentadoria.

41. Já nos casos de acumulação de aposentadoria com pensão, também objeto da dúvida do consulente, considera-se mais apropriado assegurar o direito de opção ao beneficiário, uma vez que estão envolvidos dois benefícios previdenciários, ainda que distintos. A esta hipótese específica aplica-se integralmente a análise concernente à questão precedente.

QUESTÃO 3. Nos casos de percepção simultânea de dois benefícios pensionais com remuneração ou proventos haveria óbice em aplicar o abate-teto em uma ou duas fontes pagadoras, tendo como resultado um dos benefícios igual a zero?

42. Como se vê, a questão é de ordem, eminentemente, prática e não há nenhum elemento que indique o que levou à sua formulação, dificultando a exata compreensão do questionamento submetido a esta Corte de Contas, na medida em que, como já dito, a peça embrionária não está acompanhada do parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica do consulente.

43. Nada obstante, entende-se que simples critério matemático é suficiente para solucionar a questão, em observância à tese fixada pelo STF para o Tema 359. Na hipótese aventada, em que há a acumulação de remuneração ou proventos com dois benefícios de pensão, deve-se considerar o somatório dos três rendimentos para fins de incidência do teto, de modo que pode ser zerado o valor não apenas de um, mas dos dois benefícios de pensão; importando verificar se o total bruto das rendas foi ajustado ao valor do limite remuneratório.

QUESTÃO 4. Nos termos do que dispõe o artigo 6º da Portaria SGP/SEDGG/ME n. 4.975/2021, do Ministério da Economia, nos casos de percepção simultânea de pensão com mais de um cargo, emprego, posto ou graduação militar acumuláveis, o limite remuneratório deverá incidir sobre a soma da pensão com a remuneração de vínculo mais antigo. Esse entendimento é ratificado no âmbito dessa Corte de Contas?

44. De forma diversa da questão anterior, que trata da acumulação de duas pensões por morte com remuneração ou proventos de aposentadoria, nesta a hipótese é de percepção simultânea de pensão com duas outras rendas que decorrem do exercício de cargo, emprego, posto ou graduação militar acumuláveis, de modo que uma das remunerações, no presente caso, não deve ser considerada na soma com a pensão para fins de incidência do teto, a fim de que seja observado o entendimento constante dos referidos Temas 377 e 384, de repercussão geral, exarados pelo Plenário do STF nos Recursos Extraordinários 612.975 e 602.043.

45. Em decorrência, surge um problema relacionado à escolha da remuneração que será adicionada à pensão para efeito de observância do limite remuneratório. Nos termos da questão em tela, a Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, no âmbito do Poder Executivo federal, elegeu a remuneração correspondente ao vínculo mais antigo do servidor ou militar (cf. art. 6º Portaria SGP/SEDGG/ME 4.975, de 29/4/2001).

46. Ocorre que tal escolha, em determinadas situações, pode resultar em inobservância da tese de repercussão geral fixada para o Tema 359, que não deixa nenhuma dúvida de que o limite remuneratório a que alude o inciso XI do art. 37 da Constituição deve incidir sobre o somatório de remuneração com pensão.

47. Com vistas a evidenciar tal inobservância, suponha a situação de um servidor que recebe remunerações brutas de R\$ 38.000,00 e R\$ 15.000,00 de fontes pagadoras distintas e, ainda, uma pensão previdenciária equivalente a R\$ 10.000,00 de uma terceira fonte, sendo o vínculo mais antigo o de menor remuneração bruta. Nesse exemplo, ao incidir o referido art. 6º, constata-se que

o teto não seria sequer aplicado, considerando que o resultado da soma da remuneração de vínculo mais antigo com a pensão corresponde a R\$ 25.000,00 e o atual limite remuneratório é de R\$ 39.293,32. Por outro lado, se a remuneração maior corresponder a do vínculo mais antigo, haverá um abate-teto equivalente a R\$ 8.706,68.

48. Ademais, a adoção do critério estabelecido pelo Ministério da Economia pode gerar quebra de isonomia se, eventualmente, dois servidores ativos ocupantes do mesmo cargo também forem beneficiários de pensão por morte, mas um deles acumular outro cargo com tempo de exercício superior e cuja remuneração seja inferior, comparativamente ao outro cargo por ele ocupado. Isso porque, se considerarmos os valores do exemplo acima, apenas o servidor que não acumula cargos é que será afetado pelo desconto a título de abate-teto.

49. Nada obstante, percebe-se que há outros cenários e parâmetros para operacionalização do teto constitucional, mas parece que o único critério capaz de não gerar distorções e efetivamente garantir a fiel observância da tese fixada para o Tema 359 é considerar, na referida soma, o valor da maior remuneração, e não a correspondente ao vínculo mais antigo. Tal opção, na visão desta unidade técnica, mostra-se plenamente legítima e razoável, pois as teses relativas aos Temas 377 e 384 conferiram aos servidores, que acumulam cargos públicos com remunerações mais elevadas, claro benefício ao permitir a aplicação do teto, para cada vínculo funcional, de forma isolada.

50. Sendo assim, opina-se por que seja respondido ao consulente que o critério estabelecido no art. 6º da Portaria SGP/SEDGG/ME 4.975, de 29/4/2001, segundo o qual, ‘nos casos de percepção simultânea de pensão com mais de um cargo, emprego, posto ou graduação militar acumuláveis, o limite remuneratório deverá incidir sobre a soma da pensão com a remuneração de vínculo mais antigo’, não é aceitável, por afastar a observância, em determinadas situações, da tese de repercussão geral fixada pelo STF para o Tema 359, devendo-se considerar, na hipótese, a maior remuneração percebida pelo agente público ou militar, e não a relativa ao vínculo mais antigo.

QUESTÃO 5. É admissível considerar a possibilidade de o beneficiário fazer a escolha da fonte pagadora que deve efetuar o corte?

51. Em relação a esta questão, como o consulente utilizou o termo ‘beneficiário’, indicando que quis se referir apenas à acumulação de benefícios previdenciários, isto é, de duas pensões ou de uma aposentadoria com pensão, a indagação pode ser respondida positivamente com base na análise da Questão 1, concedendo ao beneficiário o direito de opção.

52. Por outro lado, se houve imprecisão terminológica, e o consulente se referiu também à acumulação de remuneração com pensão por morte, deve-se, neste caso, observar a análise da Questão 2 e aplicar o desconto da parcela extra-teto no contracheque relativo à pensão.

53. Com isso, depreende-se que o direito de opção aplica-se quando se tratar de acumulação de duas pensões por morte ou de uma aposentadoria com pensão, nos exatos termos das análises concernentes a essas hipóteses.

QUESTÃO 6. É admissível considerar a possibilidade de a Administração realizar o desconto utilizando como critério de escolha o benefício menos vantajoso para o beneficiário, apurado após as deduções legais decorrentes da contribuição previdenciária e do imposto de renda sobre o rendimento bruto mensal?

54. Sabe-se que a escolha do benefício sobre o qual haverá a glosa a título de abate-teto é, de fato, um aspecto a ser considerado e que pode influenciar financeiramente no resultado final do rendimento líquido do beneficiário, nos casos em que, por exemplo, os benefícios sejam provenientes de fontes pagadoras pertencentes a esferas de governo distintas que estabeleceram bases de cálculo e/ou alíquotas de contribuição previdenciária também diferentes, como já mencionado na Questão 1.

55. Com vistas a exemplificar tal diferenciação, citem-se a União, que, por meio da Emenda Constitucional 103/2019, estabeleceu alíquotas progressivas de contribuição previdenciária que vão de 7,5% a 22%, lembrando que os inativos e pensionistas somente contribuem sobre os valores que ultrapassam o teto do RGPS, mas também de forma progressiva; e o Distrito Federal, que, mediante

a Lei Complementar 970/2020, fixou alíquota de 11% para os benefícios que vão de um salário mínimo até o valor do teto do RGPS e 14% para aqueles superiores a esse teto e para as remunerações dos servidores ativos, independentemente do valor.

56. Todavia, entende-se que o desconto correspondente à parcela extra-teto pode, sim, recair sobre o benefício líquido menos vantajoso, isto é, aquele, por exemplo, com alíquota superior de contribuição previdenciária, mas tal escolha, na linha de entendimento aqui defendido, deve ser do próprio beneficiário, e não da Administração, que, por óbvio, pode orientá-lo quanto a este aspecto.

QUESTÃO 7. Qual o marco inicial a ser considerado para aplicabilidade do novo entendimento firmado pelo STF no RE 602.584 (Tema 359)?

57. Conforme mencionado, a Administração do TCU há mais de um ano adotou providências com vistas a dar efetividade à aplicação do teto constitucional, nos termos da tese de repercussão geral fixada pelo STF para o Tema 359 e, no âmbito do referido procedimento, enfrentou a questão relativa ao termo a quo do novo entendimento, razão pela qual se transcreve, por sua pertinência, a análise realizada pela Consultoria Jurídica do Tribunal (TC 039.558/2020-7, peça 5):

(...)

5. Todavia, alertada pela Presidência deste Tribunal, esta Consultoria observou, em relação à definição do marco inicial para a eficácia da decisão proferida pelo STF no âmbito de Recurso Extraordinário com o reconhecimento de repercussão geral, a existência de regramento específico insculpido no art. 1.035, § 11, da Lei 13.105/2015 (CPC) que determina que '[A] súmula da decisão sobre a repercussão geral constará de ata, que será publicada no diário oficial e valerá como acórdão', dispositivo esse correspondente ao art. 543-A, § 7º do CPC/1973.

6. E esse também tem sido o entendimento que o STF vem aplicando, em especial nas decisões que produzem efeitos erga omnes, no sentido de garantir seus efeitos tão logo seja publicada a ata de seu julgamento. (...)

7. Ademais, de volta ao que especificamente toca ao recurso extraordinário, cabe anotar que o Supremo Tribunal Federal tem exigido a efetiva fixação de tese de julgamento, consubstanciada na súmula do julgamento publicado no diário oficial. Ou seja, não basta a mera publicação de ata de julgamento, a fixação da tese é requisito objetivo para a sua eficácia e deve guardar conexão direta com a hipótese objeto de julgamento. Nesses termos, o julgamento do RE 589998-ED/PI:

‘Ementa: Direito Constitucional e Direito do Trabalho. Embargos de declaração em recurso extraordinário. Dispensa sem justa causa de empregados da ECT. Esclarecimentos acerca do alcance da repercussão geral. Aderência aos elementos do caso concreto examinado. 1. No julgamento do RE 589998, realizado sob o regime da repercussão geral, esta Corte estabeleceu que a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT tem o dever de motivar os atos de dispensa sem justa causa de seus empregados. Não houve, todavia, a fixação expressa da tese jurídica extraída do caso, o que justifica o cabimento dos embargos. 2. O regime da repercussão geral, nos termos do art. 543-A, § 7º, do CPC/1973 (e do art. 1.035, § 11, do CPC/2015), exige a fixação de uma tese de julgamento. Na linha da orientação que foi firmada pelo Plenário, a tese referida deve guardar conexão direta com a hipótese objeto de julgamento. 3. A questão constitucional versada no presente recurso envolvia a ECT, empresa prestadora de serviço público em regime de exclusividade, que desfruta de imunidade tributária recíproca e paga suas dívidas mediante precatório. Logo, a tese de julgamento deve estar adstrita a esta hipótese. 4. A fim de conciliar a natureza privada dos vínculos trabalhistas com o regime essencialmente público reconhecido à ECT, não é possível impor-lhe nada além da exposição, por escrito, dos motivos ensejadores da dispensa sem justa causa. Não se pode exigir, em especial, instauração de processo administrativo ou a abertura de prévio contraditório. 5. Embargos de declaração providos em parte para fixar a seguinte tese de julgamento: A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT tem o dever jurídico de motivar, em ato formal, a demissão de seus empregados.’

8. No caso concreto, o Diário da Justiça Eletrônico n. 208/2020, divulgado em 20/08/2020 e com data de publicação 21/08/2020, traz a ata do julgamento do RE 602.584 com a sua respectiva tese

fixada (grifos abaixo), a qual, observa-se, guarda conexão direta com a hipótese do julgamento que ora se discute sua aplicação. Vejamos:

‘(...) Decisão: O Tribunal, por maioria, apreciando o tema 359 da repercussão geral, deu provimento ao recurso extraordinário para indeferir a ordem, nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros Celso de Mello, Ricardo Lewandowski e Dias Toffoli (Presidente). Em seguida, foi fixada a seguinte tese: ‘Ocorrida a morte do instituidor da pensão em momento posterior ao da Emenda Constitucional nº 19/1998, o teto constitucional previsto no inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal incide sobre o somatório de remuneração ou provento e pensão percebida por servidor’. Falou, pelo amicus curiae Estado do Rio Grande do Sul, a Dra. Márcia dos Anjos Manoel, Procuradora do Estado. Afirmou suspeição o Ministro Alexandre de Moraes. Plenário, 06.08.2020 (Sessão realizada inteiramente por videoconferência - Resolução 672/2020/STF). (...)’

9. Desta forma, verifica-se adequado retificar o entendimento apresentado na manifestação anterior desta Consultoria (doc. 4), de modo a alterar a data previamente definida para o início dos efeitos da decisão proferida no tema 359, para a data da publicação da ata contendo a tese fixada no julgamento do tema com repercussão geral 359, qual seja, 21/08/2020, devendo ser este, assim, o marco inicial para o início dos efeitos da decisão consubstanciada no tema. (destaques e grifos no original)

58. Posto isso, e considerando que não há nada a acrescentar aos trechos do parecer acima transcritos, entende-se que o marco inicial dos efeitos da tese de repercussão geral fixada para o Tema 359 é 21/8/2020.

CONCLUSÃO

59. Nos termos da análise realizada, opina-se por que a consulta seja admitida pelo Tribunal, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos regimentalmente e, no mérito, apresente à autoridade consulente, com fulcro no art. 1º, inciso XVII e § 2º, da Lei 8.443/1992, as respostas seguintes:

- a) nos casos em que há percepção cumulativa de duas pensões por morte, o beneficiário poderá, sempre que possível, optar pelo benefício sobre o qual recairá o desconto a título de abate-teto com vistas a observância ao disposto no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal (Questões 1 e 5);
- b) nas hipóteses de acumulação de remuneração com pensão por morte, o desconto a título de abate-teto deve recair sobre o benefício previdenciário, afastando a referida redução da remuneração do cargo em exercício, se esta, isoladamente, já não ultrapassar o limite constitucional; diferentemente da acumulação de proventos de aposentadoria com pensão, caso em que se deve assegurar o direito de opção do beneficiário, na forma da letra ‘a’ (Questões 2 e 5);
- c) nos casos de percepção simultânea de dois benefícios de pensão por morte com remuneração ou proventos de aposentadoria, deve-se considerar o somatório dos três rendimentos para fins de incidência do teto constitucional, podendo até dois benefícios serem zerados para ajustar a renda total ao referido limite (Questão 3);
- d) o critério estabelecido no art. 6º da Portaria SGP/SEDGG/ME 4.975, de 29/4/2001, segundo o qual, ‘nos casos de percepção simultânea de pensão com mais de um cargo, emprego, posto ou graduação militar acumuláveis, o limite remuneratório deverá incidir sobre a soma da pensão com a remuneração de vínculo mais antigo’, não é aceitável, por afastar a observância, em determinadas situações, da tese de repercussão geral fixada pelo STF para o Tema 359, devendo-se considerar, na hipótese, a maior remuneração percebida pelo agente público ou militar, e não a relativa ao vínculo mais antigo. (Questão 4);
- e) não há óbices a que o desconto a título de abate-teto recaia sobre o benefício líquido menos vantajoso, isto é, aquele, por exemplo, com alíquota superior de contribuição previdenciária, observando-se, sempre que possível, o direito de opção referidos na letra ‘a’ e na parte final da letra ‘b’ (Questão 6);

f) o marco inicial para aplicação da tese de repercussão geral fixada pelo STF para o Tema 359 é 21/8/2020, data da publicação da ata contendo a referida tese (Questão 7).

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

60. Saliente-se que mais de um mês após a autuação dos presentes autos, a autoridade consulente encaminhou novo ofício ao Tribunal, em aditamento a consulta aqui examinada, por meio do qual foram formuladas mais três questões relacionadas à aplicação do teto quando a acumulação envolver o pagamento do Montepio Civil da União (peça 4).

61. Ocorre que o referido instituto apresenta particularidades não observadas na pensão previdenciária, as quais deverão ser analisadas com vistas à adequada formulação das respostas aos questionamentos do consulente.

62. Além disso, as novas questões apresentadas não são, meramente, de ordem técnica e prática, como se observou na maioria das examinadas nesta consulta, uma vez que o cerne da questão será definir se as pensões especiais de Montepio Civil da União, quando percebidos com outros benefícios previdenciários ou remuneração, devem ser somadas a estes para fins de aplicação do teto constitucional.

63. Por essa razão, esta unidade técnica julgou conveniente juntar o citado ofício do consulente a outro processo de consulta autuado (TC 009.199/2022-5), de modo a tratar, especificamente, dos casos que envolvem o pagamento de Montepio Civil da União, conforme as dúvidas levantadas.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

64. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) conhecer da presente consulta, por atender aos requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 264, inciso V, §§ 1º e 2º, e 265 do Regimento Interno do TCU;

b) responder ao consulente, nos termos do art. 1º, inciso XVII e § 2º, da Lei 8.443/1992, que:

b.1) nos casos em que há percepção cumulativa de duas pensões por morte, o beneficiário poderá, sempre que possível, optar pelo benefício sobre o qual recairá o desconto a título de abate-teto com vistas a observância ao disposto no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal (Questões 1 e 5);

b.2) nas hipóteses de acumulação de remuneração com pensão por morte, o desconto a título de abate-teto deve recair sobre o benefício previdenciário, afastando a referida redução da remuneração do cargo em exercício, se esta, isoladamente, já não ultrapassar o limite constitucional; diferentemente da acumulação de proventos de aposentadoria com pensão, caso em que se deve assegurar o direito de opção do beneficiário, na forma do item precedente (Questões 2 e 5);

b.3) nos casos de percepção simultânea de dois benefícios de pensão por morte com remuneração ou proventos de aposentadoria, deve-se considerar o somatório dos três rendimentos para fins de incidência do teto constitucional, podendo até dois benefícios serem zerados para ajustar a renda total ao referido limite (Questão 3);

b.4) o critério estabelecido no art. 6º da Portaria SGP/SEDGG/ME 4.975, de 29/4/2001, segundo o qual, ‘nos casos de percepção simultânea de pensão com mais de um cargo, emprego, posto ou graduação militar acumuláveis, o limite remuneratório deverá incidir sobre a soma da pensão com a remuneração de vínculo mais antigo’, não é aceitável, por afastar a observância, em determinadas situações, da tese de repercussão geral fixada pelo Supremo Tribunal Federal para o Tema 359, devendo-se considerar, na hipótese, a maior remuneração percebida pelo agente público ou militar, e não a relativa ao vínculo mais antigo. (Questão 4);

b.5) não há óbices a que o desconto a título de abate-teto recaia sobre o benefício líquido menos vantajoso, isto é, aquele, por exemplo, com alíquota superior de contribuição previdenciária, observando-se, sempre que possível, o direito de opção referidos no item ‘b.1’ e na parte final do item ‘b.2’ (Questão 6);

b.6) o marco inicial para aplicação da tese de repercussão geral fixada pelo Supremo Tribunal Federal para o Tema 359 é 21/8/2020, data da publicação da ata contendo a referida tese (Questão 7);

c) recomendar, com fulcro no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, ao Superior Tribunal Militar que, ao engendrar futuras consultas a esta Corte de Contas, observem, sempre que possível, o disposto no art. 264, § 1º, do Regimento Interno do TCU, no sentido de que as peças sejam acompanhadas de parecer das áreas de assistência técnica ou jurídica do respectivo órgão;

d) informar o Ministério da Economia, o Senado Federal, a Câmara dos Deputados, o Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça, o Tribunal Superior Eleitoral, o Tribunal Superior do Trabalho, o Superior Tribunal Militar, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, o Conselho da Justiça Federal, o Conselho Superior da Justiça do Trabalho, o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público do inteiro teor do acórdão que vier a ser proferido, o qual pode ser acessado por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; assim como da necessidade de adoção das medidas cabíveis, com vistas a aplicar o teto remuneratório previsto no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal nos casos em que o somatório de remuneração ou proventos de aposentadoria com pensão ultrapasse o referido limite, em consonância com o disposto no Tema 359, de repercussão geral, exarado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 602.584, cabendo às fontes pagadoras envolvidas verificar, periodicamente, se o desconto a título de abate-teto está sendo devidamente realizado na fonte escolhida, sob pena de responsabilização da autoridade administrativa omissa; e

e) arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.”

2. Considerando a relevância da matéria, submeti a consulta ao exame do Ministério Público de Contas (peça 10), que assim se manifestou (peça 13):

“Trata-se de consulta formulada pelo Excelentíssimo Senhor Ministro-Presidente do Superior Tribunal Militar – STM à época, General de Exército Luis Carlos Gomes Mattos, com o objetivo de obter o entendimento da Corte de Contas sobre pontos concernentes à aplicação do teto constitucional em casos de acumulação de pensão com outros benefícios.

2. Por intermédio do Ofício PRSTM n.º 2557267, de 28 de março de 2022, foram submetidos ao descortínio do Tribunal de Contas os seguintes quesitos (peça n.º 3):

(...)

3. Por meio dos pareceres uniformes de peças n.ºs 5 a 7, a Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal – AudPessoal, propõe ao Tribunal (fls. 12 e 13 da peça n.º 5):

‘(...)

b.4) o critério estabelecido no art. 6º da Portaria SGP/SEDGG/ME 4.975, de 29/4/2001, segundo o qual, ‘nos casos de percepção simultânea de pensão com mais de um cargo, emprego, posto ou graduação militar acumuláveis, o limite remuneratório deverá incidir sobre a soma da pensão com a remuneração de vínculo mais antigo’, não é aceitável, por afastar a observância, em determinadas situações, da tese de repercussão geral fixada pelo Supremo Tribunal Federal para o Tema 359, devendo-se considerar, na hipótese, a maior remuneração percebida pelo agente público ou militar, e não a relativa ao vínculo mais antigo. (Questão 4);

(...)

4. Adiantamo-nos em manifestar nossa concordância com o encaminhamento oferecido pela unidade instrutiva, com as considerações que passamos a expor e com ajuste em uma das respostas propostas pela AudPessoal.

5. Quanto à escolha do benefício sobre o qual recairá a glosa para fins de observância ao teto constitucional previsto no artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional n.º 41/2003, os precedentes mais recentes exarados pela Corte de Contas inclinam-se no sentido de que deve ser franqueada ao interessado, sempre que possível, a opção sobre a fonte de que será deduzido o valor que extrapola o referido teto.

6. Nesse sentido, citamos o Acórdão n.º 745/2022 – Plenário, cuja ementa transcrevemos:

‘PESSOAL. RECURSOS HIERÁRQUICOS E PETIÇÃO. INCIDÊNCIA DO TETO CONSTITUCIONAL DE REMUNERAÇÃO SOBRE ACUMULAÇÃO LÍCITA DE REMUNERAÇÃO E PENSÃO. DIREITO DE MANIFESTAÇÃO DE OPÇÃO ACERCA DO RENDIMENTO SOBRE O QUAL DEVE INCIDIR A GLOSA. POSSIBILIDADE DE INCIDÊNCIA DO CORTE SOBRE O BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. PROVIMENTO DO PRIMEIRO RECURSO. INVALIDAÇÃO DA DECISÃO ADMINISTRATIVA CONTRA A QUAL FOI INTERPOSTO O SEGUNDO RECURSO. PERDA DE OBJETO. PETIÇÃO DE RESSARCIMENTO DE VALORES GLOSADOS. INDEFERIMENTO. PROVIDÊNCIAS ADMINISTRATIVAS PARA GARANTIA DA EFETIVA REALIZAÇÃO DAS GLOSAS.

Em casos de acumulação de remuneração e pensão cujo somatório ultrapasse o teto constitucional de remuneração (Tema 359 da Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal), é direito do interessado a manifestação de opção acerca do rendimento sobre o qual deve incidir a glosa, que pode ser realizada no benefício previdenciário’.

7. Ademais, ao tratar de consulta formulada pelo Excelentíssimo Senhor Presidente do Supremo Tribunal Federal, o Plenário do Tribunal de Contas, ao exarar o Acórdão n.º 324/2023 – Plenário, decidiu no sentido de:

‘9.1. conhecer da presente consulta;

9.2. responder ao Consulente que o teto constitucional previsto no inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal incide sobre o somatório de remuneração ou provento e pensão percebida por servidor, quando ocorrida a morte do instituidor da pensão em momento posterior à Emenda Constitucional n.º 19/1998, ainda que tal situação tenha sido constituída antes do trânsito em julgado do Recurso Extraordinário 602.584 (Tema 359 do Supremo Tribunal Federal);

9.3. informar ao Consulente que este Tribunal já deliberou, por meio do Acórdão 745/2022-TCU-Plenário, que em caso de acumulação de remuneração e pensão cujo somatório ultrapasse o teto constitucional de remuneração (Tema 359 da Repercussão geral do Supremo Tribunal Federal), é direito do interessado a manifestação de opção acerca do rendimento sobre o qual deve incidir a glosa, que pode ser realizada no benefício previdenciário’ (grifo nosso).

8. Portanto, as respostas propostas pela unidade instrutiva aos quesitos n.ºs 1, 2 e 5 estão em consonância com a jurisprudência mais recente da Corte de Contas.

9. Quanto ao quesito n.º 4, o qual faz referência ao artigo 6.º da Portaria SGP/SEDGG/ME n.º 4.975, de 29 de abril de 2021 (peça n.º 11), noticiamos que o referido dispositivo foi modificado pela Portaria SGP/SEDGG/ME n.º 10.928, de 23 de dezembro de 2022, publicada na Seção 1 do Diário Oficial da União de 30/12/2022 (peça n.º 12). Eis o cotejo entre a redação original e a vigente a partir de 1.º de janeiro de 2023:

Redação original:

*‘Art. 6º No caso de percepção simultânea de pensão com mais de um cargo, emprego, posto ou graduação militar acumuláveis, o limite remuneratório deverá incidir sobre a soma da pensão **com a remuneração de vínculo mais antigo**’.*

Redação a partir da Portaria SGP/SEDGG/ME n.º 10.928/2022:

*‘Art. 6º No caso de percepção simultânea de pensão com mais de um cargo, emprego, posto ou graduação militar acumuláveis, o limite remuneratório deverá incidir sobre a soma da pensão **com a remuneração ou provento do vínculo de maior valor**’ (grifo nosso).*

10. Portanto, entendemos cabível retificar o item ‘b.4’ da proposta de encaminhamento acostada no parágrafo 64 da instrução de peça n.º 5, no sentido de responder ao consulente que, nos termos do que dispõe o artigo 6.º da Portaria SGP/SEDGG/ME n.º 4.975, de 29 de abril de 2021, com a alteração operada pela Portaria SGP/SEDGG/ME n.º 10.928, de 23 de dezembro de 2022, nos casos de percepção simultânea de pensão com mais de um cargo, emprego, posto ou graduação

militar acumuláveis, o limite remuneratório deverá incidir sobre a soma da pensão com a remuneração ou provento do vínculo de maior valor.

11. Por fim, em relação ao quesito n.º 7, por meio do qual o consulente questiona a partir de quando cabe a aplicação do novo entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário n.º 602.584, está perfeita a resposta oferecida pela AudPessoal, ao considerar 21/8/2020 como marco inicial. Nessa data, deu-se a publicação da Ata que contempla a tese fixada no julgamento do Tema com Repercussão Geral n.º 359/STF.

12. O Tribunal vem considerando o mesmo marco temporal, como decidido no Acórdão n.º 1.546/2023 – Plenário, bem como nos Acórdãos n.ºs 1.904, 2.158, 2.159, 2.221 a 2.226, todos de 2023, do Plenário e de relatoria do eminente Ministro Aroldo Cedraz, os quais trataram de recursos administrativos interpostos por servidores e pensionistas do próprio Tribunal de Contas da União, em relação à mesma matéria.

13. Ante todo o exposto, esta representante do Ministério Público de Contas alinha-se ao encaminhamento proposto pela AudPessoal nos pareceres uniformes de peças n.ºs 5 a 7, propondo apenas um ajuste no 'b.4' da proposta de encaminhamento do item 64 da instrução de peça n.º 5, para, em relação ao quesito n.º 4 apresentado pelo consulente, responder que, nos termos do que dispõe o artigo 6.º da Portaria SGP/SEDGG/ME n.º 4.975, de 29 de abril de 2021, com a alteração operada pela Portaria SGP/SEDGG/ME n.º 10.928, de 23 de dezembro de 2022, nos casos de percepção simultânea de pensão com mais de um cargo, emprego, posto ou graduação militar acumuláveis, o limite remuneratório deverá incidir sobre a soma da pensão com a remuneração ou provento do vínculo de maior valor.”

É o relatório.

VOTO

Aprecio consulta formulada pelo então Presidente do Superior Tribunal Militar (STM), General do Exército Luis Carlos Gomes Mattos, acerca do entendimento desta Corte de Contas quanto à aplicação do teto remuneratório previsto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal em casos de acumulação de pensão com outros benefícios.

2. Por intermédio do Ofício PRSTM 2557267, de 28 de março de 2022, foram submetidos ao descortínio do TCU os seguintes quesitos (peça 3):

“Questão 1 - Nos casos de acumulação de dois benefícios pensionais, é possível aplicar, por analogia, o entendimento firmado no item 9.2 do Acórdão nº 1994/2015 - Plenário (relator: Benjamin Zymler), o qual considerou que a glosa do valor extra-teto deveria ser efetuada pelo órgão em que se deu a segunda inativação, o que na presente situação corresponderia ao órgão em que foi concedido o segundo benefício?

Questão 2 - Nos casos de acumulação de pensão com remuneração, é possível aplicar, por analogia, o entendimento firmado nos itens 9.1.1 e 9.3 do Acórdão nº 1994/2015 - Plenário (relator: Benjamin Zymler), o qual preservou a integralidade dos vencimentos e determinou a incidência do abate-teto nos proventos? Caso a resposta seja afirmativa, o mesmo se aplicaria às acumulações de pensão com proventos, ou seja, preserva-se a integralidade dos proventos e aplica-se o redutor na pensão?

Questão 3 - Nos casos de percepção simultânea de dois benefícios pensionais com remuneração ou proventos haveria óbice em aplicar o abate-teto em uma ou duas fontes pagadoras, tendo como resultado um dos benefícios igual a zero?

Questão 4 - Nos termos do que dispõe o artigo 6º da Portaria nº SGP/SEDGG/ME Nº 4.975, de 29 de abril de 2021, do Ministério da Economia, nos casos de percepção simultânea de pensão com mais de um cargo, emprego, posto ou graduação militar acumuláveis, o limite remuneratório deverá incidir sobre a soma da pensão com a remuneração de vínculo mais antigo. Esse entendimento é ratificado no âmbito dessa Corte de Contas?

Questão 5 - É admissível considerar a possibilidade de o beneficiário fazer a escolha da fonte pagadora que deve efetuar o corte?

Questão 6 - É admissível considerar a possibilidade de a Administração realizar o desconto utilizando como critério de escolha o benefício menos vantajoso para o beneficiário, apurado após as deduções legais decorrentes da contribuição previdenciária e do imposto de renda sobre o rendimento bruto mensal?

Questão 7 - Qual o marco inicial a ser considerado para aplicabilidade do novo entendimento firmado pelo STF no RE 602.584?”

3. A então Secretaria de Fiscalização de Integridade de Atos e Pagamentos de Pessoal e de Benefícios Sociais (Sefip), atual Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal), assim se pronunciou:

“a) conhecer da presente consulta, por atender aos requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 264, inciso V, §§ 1º e 2º, e 265 do Regimento Interno do TCU;

b) responder ao consulente, nos termos do art. 1º, inciso XVII e § 2º, da Lei 8.443/1992, que:

b.1) nos casos em que há percepção cumulativa de duas pensões por morte, o beneficiário poderá, sempre que possível, optar pelo benefício sobre o qual recairá o desconto a título de abate-teto com vistas a observância ao disposto no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal (Questões 1 e 5);

b.2) nas hipóteses de acumulação de remuneração com pensão por morte, o desconto a título de abate-teto deve recair sobre o benefício previdenciário, afastando a referida redução da remuneração do cargo em exercício, se esta, isoladamente, já não ultrapassar o limite constitucional; diferentemente da acumulação de proventos de aposentadoria com pensão, caso em que se deve assegurar o direito de opção do beneficiário, na forma do item precedente (Questões 2 e 5);

b.3) nos casos de percepção simultânea de dois benefícios de pensão por morte com remuneração ou proventos de aposentadoria, deve-se considerar o somatório dos três rendimentos para fins de incidência do teto constitucional, podendo até dois benefícios serem zerados para ajustar a renda total ao referido limite (Questão 3);

b.4) o critério estabelecido no art. 6º da Portaria SGP/SEDGG/ME 4.975, de 29/4/2001, segundo o qual, ‘nos casos de percepção simultânea de pensão com mais de um cargo, emprego, posto ou graduação militar acumuláveis, o limite remuneratório deverá incidir sobre a soma da pensão com a remuneração de vínculo mais antigo’, não é aceitável, por afastar a observância, em determinadas situações, da tese de repercussão geral fixada pelo Supremo Tribunal Federal para o Tema 359, devendo-se considerar, na hipótese, a maior remuneração percebida pelo agente público ou militar, e não a relativa ao vínculo mais antigo. (Questão 4);

b.5) não há óbices a que o desconto a título de abate-teto recaia sobre o benefício líquido menos vantajoso, isto é, aquele, por exemplo, com alíquota superior de contribuição previdenciária, observando-se, sempre que possível, o direito de opção referidos no item ‘b.1’ e na parte final do item ‘b.2’ (Questão 6);

b.6) o marco inicial para aplicação da tese de repercussão geral fixada pelo Supremo Tribunal Federal para o Tema 359 é 21/8/2020, data da publicação da ata contendo a referida tese (Questão 7);

c) recomendar, com fulcro no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, ao Superior Tribunal Militar que, ao engendrar futuras consultas a esta Corte de Contas, observem, sempre que possível, o disposto no art. 264, § 1º, do Regimento Interno do TCU, no sentido de que as peças sejam acompanhadas de parecer das áreas de assistência técnica ou jurídica do respectivo órgão;

d) informar o Ministério da Economia, o Senado Federal, a Câmara dos Deputados, o Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça, o Tribunal Superior Eleitoral, o Tribunal Superior do Trabalho, o Superior Tribunal Militar, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, o Conselho da Justiça Federal, o Conselho Superior da Justiça do Trabalho, o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público do inteiro teor do acórdão que vier a ser proferido, o qual pode ser acessado por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; assim como da necessidade de adoção das medidas cabíveis, com vistas a aplicar o teto remuneratório previsto no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal nos casos em que o somatório de remuneração ou proventos de aposentadoria com pensão ultrapasse o referido limite, em consonância com o disposto no Tema 359, de repercussão geral, exarado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 602.584, cabendo às fontes pagadoras envolvidas verificar, periodicamente, se o desconto a título de abate-teto está sendo devidamente realizado na fonte escolhida, sob pena de responsabilização da autoridade administrativa omissa; e

e) arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.”

4. Ante a relevância da matéria, submeti os autos ao Ministério Público junto ao Tribunal, que anuiu à proposta da unidade instrutora, mas com ajustes em relação à resposta ao quesito 4 pelas seguintes razões:

“9. Quanto ao quesito n.º 4, o qual faz referência ao artigo 6.º da Portaria SGP/SEDGG/ME n.º 4.975, de 29 de abril de 2021 (peça n.º 11), noticiamos que o referido dispositivo foi modificado pela Portaria SGP/SEDGG/ME n.º 10.928, de 23 de dezembro de 2022, publicada na Seção 1 do Diário Oficial da União de 30/12/2022 (peça n.º 12). Eis o cotejo entre a redação original e a vigente a partir de 1.º de janeiro de 2023:

Redação original:

‘Art. 6º No caso de percepção simultânea de pensão com mais de um cargo, emprego, posto ou graduação militar acumuláveis, o limite remuneratório deverá incidir sobre a soma da pensão **com a remuneração de vínculo mais antigo.**’

Redação a partir da Portaria SGP/SEDGG/ME 10.928/2022:

‘Art. 6º No caso de percepção simultânea de pensão com mais de um cargo, emprego, posto ou graduação militar acumuláveis, o limite remuneratório deverá incidir sobre a soma da pensão **com a remuneração ou provento do vínculo de maior valor.**’ (grifo nosso)

10. Portanto, entendemos cabível retificar o item ‘b.4’ da proposta de encaminhamento acostada no parágrafo 64 da instrução de peça n.º 5, no sentido de responder ao consulente que, nos termos do que dispõe o artigo 6.º da Portaria SGP/SEDGG/ME n.º 4.975, de 29 de abril de 2021, com a alteração operada pela Portaria SGP/SEDGG/ME n.º 10.928, de 23 de dezembro de 2022, nos casos de percepção simultânea de pensão com mais de um cargo, emprego, posto ou graduação militar acumuláveis, o limite remuneratório deverá incidir sobre a soma da pensão com a remuneração ou provento do vínculo de maior valor.”

II

5. Conheço da consulta, com fundamento no art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 264, inciso V, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do TCU.

6. Quanto ao mérito, manifesto concordância ao encaminhamento proposto, incorporando, como minhas razões de decidir, os fundamentos expendidos na instrução da unidade técnica — com a retificação proposta pelo MPTCU referente ao item “b.4” (§ 3º acima) — não obstante algumas considerações.

7. O teto remuneratório constitucional, conforme a evolução do entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF), incide sobre a soma da remuneração e/ou proventos com pensões, mas não se aplica ao somatório das remunerações de cargos públicos cumulados legalmente. Aquele tribunal decidiu que, para acumulação lícita de cargos, o topo remuneratório deve ser considerado em relação a cada vínculo, e não sobre o total dos ganhos. Por sua vez, a soma das remunerações/proventos com pensão tem um teto único, conforme deliberação lá adotada ao julgar o RE 602.584, por meio do qual pacificou, em definitivo, a controvérsia acerca da incidência do teto constitucional sobre o montante de proventos e pensão percebidos por servidores públicos, fixando a seguinte tese:

“Ocorrida a morte do instituidor da pensão em momento posterior ao da Emenda Constitucional nº 19/1998, o teto constitucional previsto no inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal incide sobre o somatório de remuneração ou provento e pensão percebida por servidor” (Tema de Repercussão Geral 359)

8. Acrescento que, em resposta a consulta formulada a esta Corte pelo à época presidente do STF, Ministro Luiz Fux, acerca da modulação de efeitos do Tema 359 para as situações nas quais a acumulação teve início antes do trânsito em julgado do Recurso Extraordinário 602.584, o TCU firmou o entendimento pela sua impossibilidade, conforme o Acórdão 324/2023-Plenário – rel. Ministro Jorge Oliveira, *in verbis*:

“ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento no art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso XXV, e 264 do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. conhecer da presente consulta;

9.2. responder ao Consulente que o teto constitucional previsto no inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal incide sobre o somatório de remuneração ou provento e pensão percebida por servidor, quando ocorrida a morte do instituidor da pensão em momento posterior à Emenda

Constitucional nº 19/1998, ainda que tal situação tenha sido constituída antes do trânsito em julgado do Recurso Extraordinário 602.584 (Tema 359 do Supremo Tribunal Federal);

9.3. informar ao Consulente que este Tribunal já deliberou, por meio do Acórdão 745/2022-TCU-Plenário, que em caso de acumulação de remuneração e pensão cujo somatório ultrapasse o teto constitucional de remuneração (Tema 359 da Repercussão geral do Supremo Tribunal Federal), é direito do interessado a manifestação de opção acerca do rendimento sobre o qual deve incidir a glosa, que pode ser realizada no benefício previdenciário.

(...)”

9. Não se pode perder de vista também o benefício que receberá a glosa, também conhecida como abate-teto. Embora não haja expressa previsão legal, a jurisprudência deste Tribunal orienta-se no sentido de que somente a remuneração do cargo público deverá, sempre que possível, ser preservada sem nenhuma redução devido aos aspectos fiscais, trabalhistas e previdenciários que sobre ela recaem.

10. Portanto, segundo tal orientação, à exceção da remuneração pelo exercício de cargo público, a glosa, ou o abate-teto, poderá recair sobre qualquer um dos outros benefícios, a critério do interessado, conforme entendimento manifestado no Acórdão 1.994/2015- TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler, cujos trechos importantes à presente abordagem transcrevem-se a seguir:

“47. No que tange às acumulações envolvendo vencimentos de um cargo ativo e proventos de aposentadoria de outro, a glosa de eventual parcela extrateto não oferece maiores dificuldades.

48. Com efeito, tratando-se o § 11 do art. 40 da Constituição de norma de índole previdenciária, sua disciplina se restringe, naturalmente, aos benefícios previdenciários, de modo que estes é que deverão ser reduzidos sempre que necessária eventual glosa a título de abate-teto.

49. Ademais, em se preservando a integralidade dos vencimentos do cargo em exercício (evidentemente, desde que tais vencimentos, tomados isoladamente, não excedam o limite remuneratório), evitam-se discussões em torno de questões como isonomia com outros servidores ativos ocupantes do mesmo cargo, trabalho gratuito ou remuneração irrisória. Também são preservadas as contribuições previdenciárias do cargo ainda em exercício, prevenindo, nesse particular, repercussões negativas para o servidor quando do requerimento de futura aposentação.

50. Nesse ponto, não é demais salientar que os institutos de vencimentos e proventos são distintos. O primeiro tem caráter retributivo, circunstância que atrai inúmeras salvaguardas para o servidor, chegando mesmo a suscitar - como visto - fundados questionamentos quanto à real possibilidade de sua redução em face, tão só, da acumulação com outro cargo público. O segundo, por outro lado, tem natureza previdenciária, ou seja, seu objetivo precípua é assegurar o sustento do ex-servidor e de seus dependentes na velhice, na doença ou na sua falta, o que amplia a margem de atuação do legislador na definição das condições e valores de cobertura.

51. É certo que os proventos não constituem mera liberalidade ou favor do Estado, sendo, antes, direito conquistado pelo trabalhador mediante contribuições regulares feitas ao longo de vários anos. No entanto, os regimes públicos de previdência têm, por definição, caráter solidário, o que justifica, e mesmo pressupõe, o estabelecimento de condicionantes e limitadores para a concessão dos benefícios. Hoje, os principais limitadores fixados na Constituição - ambos pela EC 20/1998 - são a remuneração, na atividade, do respectivo cargo efetivo (art. 40, § 2º) e, na hipótese de acumulação com quaisquer outros rendimentos pagos pelos cofres públicos, o subsídio de Ministro do STF (art. 40, § 11).”

11. Nesse mesmo sentido é o entendimento do STF ao julgar o RE 602.403, que afasta a possibilidade de trabalho gratuito nas hipóteses de acumulação de cargos, conforme revela, entre outros, o seguinte trecho do voto do relator, Ministro Marco Aurélio Mello:

“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.”

12. Nessa linha, o excerto do voto do Ministro Alexandre de Moraes no mesmo julgamento:

“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).

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 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.”

13. Por fim, registro que, posteriormente ao encaminhamento do ofício que gerou a presente consulta, o STM encaminhou outro expediente, em aditamento anterior àquele expediente, pelo qual solicitara orientação deste Tribunal acerca do alcance das novas interpretações dadas à aplicação do limite remuneratório constitucional para pensionistas que possuem outro vínculo público quando a acumulação decorrer de percepção de benefício de pensão especial de montepio civil da União.

14. A então Sefip, por entender que o referido instituto apresenta particularidades não observadas na pensão previdenciária de que trata a presente consulta, autuou outro processo para tratar especificamente da temática (TC 009.199/2022-5), também de minha relatoria, cuja resposta também apresento nesta sessão ordinária.

Ante todo o exposto, acolho os pareceres, com o ajuste proposto pelo *Parquet*, e VOTO no sentido de que o Colegiado adote a minuta de deliberação que ora lhe submeto.

TCU, Sala das Sessões, em 10 de setembro de 2025.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

ACÓRDÃO Nº 2104/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC 005.834/2022-8
2. Grupo I – Classe de Assunto: III – Consulta.
3. Órgão/Entidade: Superior Tribunal Militar.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral, Cristina Machado da Costa e Silva.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de consulta formulada pelo então Presidente do Superior Tribunal Militar (STM), General do Exército Luis Carlos Gomes Mattos, acerca do entendimento desta Corte de Contas quanto à aplicação do teto remuneratório previsto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal em casos de acumulação de pensão com outros benefícios.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento no art. 1º, inciso XVII e § 2º, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 169, inciso V, e 264, inciso V, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno, e diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. conhecer da consulta;

9.2. responder à autoridade consulente que:

9.2.1. nos casos em que haja percepção cumulativa de duas pensões por morte, o beneficiário poderá, sempre que possível, optar pelo benefício sobre o qual recairá o desconto a título de abate-teto com vistas à observância ao disposto no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal;

9.2.2. naqueles de acumulação de remuneração com pensão por morte, o desconto a título de abate-teto deverá recair sobre o benefício previdenciário, afastando a referida redução de remuneração do cargo em exercício, se esta, isoladamente, já não tiver ultrapassado o limite constitucional; diferentemente da acumulação de proventos de aposentadoria com pensão, caso em que se deve assegurar o direito de opção do beneficiário, na forma do subitem precedente;

9.2.3. quando houver percepção simultânea de dois benefícios de pensão por morte com remuneração ou proventos de aposentadoria, deve-se considerar o somatório dos três rendimentos para fins de incidência do teto constitucional, podendo até dois benefícios ser zerados para ajustar a renda total ao referido limite;

9.2.4. nas hipóteses de percepção simultânea de pensão com mais de um cargo, emprego, posto ou graduação militar acumuláveis, o limite remuneratório deverá incidir sobre a soma da pensão com a remuneração ou provento do vínculo de maior valor, nos termos do que dispõe o artigo 6º da Portaria SGP/SEDGG/ME 4.975, de 29 de abril de 2021, com a alteração operada pela Portaria SGP/SEDGG/ME 10.928, de 23 de dezembro de 2022;

9.2.5. não há óbices a que o desconto a título de abate-teto recaia sobre o benefício líquido menos vantajoso, isto é, aquele, por exemplo, que possua alíquota superior de contribuição previdenciária, observando-se, sempre que possível, o direito de opção referidos no subitem 9.2.1 e na parte final do subitem 9.2.2 acima;

9.2.6. o marco inicial para aplicação da tese de repercussão geral fixada pelo Supremo Tribunal Federal para o Tema 359 é 21/8/2020, data da publicação de sua ata.

9.3. recomendar, com fulcro no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, ao Superior Tribunal Militar que, em futuras consultas a esta Corte de Contas, observe, sempre que possível, o disposto no art. 264, §1º, do Regimento Interno do TCU, no sentido de que as peças sejam acompanhadas de parecer das áreas de assistência técnica ou jurídica do respectivo órgão;

9.4. informar o Ministério da Fazenda, o Senado Federal, a Câmara dos Deputados, o Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça, o Tribunal Superior Eleitoral, o Tribunal

Superior do Trabalho, o Superior Tribunal Militar, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, o Conselho da Justiça Federal, o Conselho Superior da Justiça do Trabalho, o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público do inteiro teor desta deliberação;

9.5. informar aos mesmos órgãos acerca da necessidade de adoção das medidas cabíveis com vistas a aplicar o teto remuneratório previsto no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal nos casos em que o somatório de remuneração ou proventos de aposentadoria com pensão ultrapasse o referido limite, em consonância com o disposto no Tema 359, de repercussão geral, exarado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 602.584, cabendo às fontes pagadoras envolvidas verificarem, periodicamente, se o desconto a título de abate-teto está sendo devidamente realizado na fonte escolhida, sob pena de responsabilização da autoridade administrativa omissa; e

9.6. arquivar o processo.

10. Ata nº 36/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 10/9/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2104-36/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Bruno Dantas, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus (Relator).

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
JHONATAN DE JESUS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 000.969/2025-GABPRES

Processo: 005.834/2022-8

Órgão/entidade: SF - Secretaria Legislativa do Senado Federal - SLSF

Destinatário: PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL - SECRETARIA
LEGISLATIVA DO SENADO FEDERAL - SF

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL - SECRETARIA LEGISLATIVA DO SENADO FEDERAL - SF pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 28/10/2025

(Assinado eletronicamente)

CLEITON ALVES CAMARGO

Usuário habilitado a receber e a acessar comunicações pela plataforma Conecta-TCU.