GRUPO II – CLASSE III – Plenário.
TC 014.227/2021-5
Natureza: Consulta
Órgão/Entidade: Conselho Nacional de Justiça
Representação legal: não há

SUMÁRIO: CONSULTA. CONSELHEIROS DO CNJ QUE RECEBEM PROVENTOS DE APOSENTADORIA DE OUTRO CARGO PÚBLICO. DÚVIDA SOBRE A REMUNERAÇÃO DEVIDA PELO EXERCÍCIO DAS ATIVIDADES JUNTO AO CNJ E SOBRE A INCIDÊNCIA DO TETO CONSTITUCIONAL. CONHECIMENTO. ESCLARECIMENTOS A RESPEITO DA MATÉRIA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução produzida pela Secretaria de Fiscalização de Integridade de Atos e Pagamentos de Pessoal e de Benefícios Sociais (peça 13):

"**INTRODUÇÃO**

1. Cuidam os autos de consulta formulada pelo presidente do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Excelentíssimo Senhor Ministro Luiz Fux, acerca da possibilidade de conselheiro do CNJ, que recebe proventos de aposentadoria vinculados ao exercício anterior de cargo público, perceber do CNJ remuneração equivalente ao subsídio de ministro de Tribunal Superior e, em sendo possível, se o teto remuneratório deve incidir, neste caso, de forma isolada para cada um desses rendimentos (peça 3).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

2. Em que pese o presidente do CNJ não se encontrar no rol do art. 264 do Regimento Interno do TCU, há que se considerar que ele é também presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), autoridade legitimada a formular consultas perante esta Corte de Contas, nos termos do inciso I do citado artigo. Por essa razão, a autoridade consulente torna-se também legitimada no presente caso, à semelhança do entendimento constante do Acórdão 511/2005-TCU-Plenário (Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti), por meio do qual o Tribunal firmou entendimento de que o dirigente máximo do Conselho da Justiça Federal (CJF), por ser também presidente do Superior Tribunal de Justiça (STJ), é legitimado a formular consultas de interesse daquele Conselho.

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'. No presente caso, verifica-se que o objeto está precisamente indicado, a consulta está formulada de forma articulada e acompanhada de parecer da Assessoria Jurídica do CNJ e do despacho do presidente do órgão consulente, por meio dos quais estão explicitadas as questões relacionadas à dúvida levantada (peças 9 e 12).

4. Quanto ao art. 265 do Regimento Interno do TCU, segundo o qual o relator ou o Tribunal não conhecerá de consulta quando tratar apenas de caso concreto, cumpre destacar que a dúvida suscitada decorreu do requerimento da i. conselheira do CNJ Maria Tereza Uille Gomes, por meio do qual requereu ao presidente do CNJ que sua remuneração seja majorada e, ainda, que sejam pagos todos os valores retroativos correspondentes ao ajuste remuneratório (peças 8 e 10).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68256132.

5. Nesse contexto, verifica-se que a resposta a esta consulta visa a atender, ainda que de forma indireta, ao requerimento formulado no âmbito do CNJ pela citada conselheira, que também peticionou ao e. Relator, Ministro Bruno Dantas, para que ingresse nos presentes autos na qualidade de interessada, já que a deliberação desta Corte de Contas, segundo ela própria, 'pode afetar direitos e interesses individuais' (peça 7).

6. A respeito do requerimento para atender a interesses pessoais da conselheira, importa destacar que o objeto da consulta aponta para a análise de um único caso concreto, o que pode atrair a incidência do impeditivo previsto no art. 265 do Regimento Interno do TCU, conforme destacado nos Acórdãos 3.201/2016-TCU-Plenário (Relator: Ministro Raimundo Carreiro) e 205/2020-TCU-Plenário (Relator: Ministro Augusto Nardes). Nos votos condutores dessas deliberações há o registro de que 'são vedadas as consultas que se limitem a tratar apenas de um caso concreto', apesar de não ser a hipótese por elas tratadas, tanto que as consultas foram conhecidas pelo Tribunal.

7. Nada obstante, não se pode olvidar que, naquelas assentadas, os eminentes relatores destacaram que o disposto no art. 265 do Regimento Interno do TCU 'tem uma lógica de evidente conexão com a realidade, pois é natural que toda consulta seja motivada por alguma dificuldade enfrentada pelo gestor diante de um caso concreto', sendo que o mais importante 'é a apresentação pelo consulente da questão jurídica a ser respondida pelo TCU'.

8. Além disso, e, por fim, não se descarta a possibilidade de futuros requerimentos de outros conselheiros do CNJ na linha do que fora defendido pela conselheira Maria Tereza Uille Gomes, razão pela qual se entende que o Tribunal pode conhecer da presente consulta, uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 264, inciso I, § 1º, e art. 265 do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, esclarecer a dúvida da autoridade consulente.

EXAME TÉCNICO

Contextualização da consulta em face do caso concreto que motivou a sua formulação

9. Considerando satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes do Regimento Interno do TCU, mormente quanto ao afastamento do óbice a que alude o seu art. 265, cabe, de início, explicitar, ante as suas especificidades, o caso concreto que deu origem ao questionamento formulado pela autoridade consulente.

10. De acordo com os elementos acostados aos autos (peças 4-12), a consulta decorreu de requerimento administrativo dirigido ao presidente do CNJ pela conselheira Maria Tereza Uille Gomes, ocupante da vaga destinada a representante da sociedade civil por indicação da Câmara dos Deputados, nos termos do art. 103-B, inciso XIII, da Constituição Federal.

11. Mediante o referido requerimento, a conselheira do CNJ, também procuradora de justiça aposentada do Ministério Público do Estado do Paraná (MPPR), solicitou que seu subsídio no referido Conselho passasse para R$ 37.328,65, correspondente ao valor do subsídio de ministro de Tribunal Superior, conforme disposto no art. 1º da Lei 11.365/2006, e que fossem pagos todos os valores retroativos.

12. Isso porque, atualmente, recebe do CNJ a diferença entre seus proventos de aposentadoria como membro do MPPR e o subsídio de ministro de Tribunal Superior (R$ 1.866,43), o que, segundo ela, não está em conformidade com o ordenamento jurídico vigente, na medida em que, **por se encontrar aposentada, não é detentora de cargo público ou vínculo efetivo com o poder público, senão o do mandato exercido no CNJ**, nos termos do que dispõe o § 14 do art. 37 da Constituição Federal, acrescentado pela EC 103/2019.

13. Dessa forma, faria jus aos proventos de aposentadoria relativos ao cargo de procuradora de justiça (R$ 35.462,22) e o subsídio integral do cargo de conselheira (R$ 37.328,65), sem que incidisse o teto remuneratório sobre o somatório dessas quantias, por entender que a tese firmada pelo STF em sede de repercussão geral para os temas 377 e 384 aplica-se ao seu caso. Assim, durante o exercício do mandato no CNJ, teria o direito de receber dos cofres públicos o valor bruto mensal equivalente a R$ 72.790,87, sem contar outras parcelas de natureza indenizatória

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68256132.

observadas nas folhas de pagamento publicadas nas páginas da internet tanto do MPPR quanto do próprio CNJ.

14. Em face desse breve contexto fático, o presidente do CNJ, Ministro Luiz Fux, ao acolher a manifestação da Assessoria Jurídica, julgou necessário submeter ao TCU as seguintes indagações, aqui transcritas na íntegra (peça 3):

1. se Conselheiro do CNJ, que recebe proventos de aposentadoria pelo exercício de cargo público, tem direito a perceber do CNJ remuneração integral equivalente ao subsídio de Ministro de Tribunal Superior?;

2. em caso positivo, para fins de incidência do art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, e do consequente controle de que trata o § 3º do art. 1º da Lei 11.365/2006, deverá ser considerado cada um dos vínculos de forma individualizada, afastada a observância do teto remuneratório quanto ao somatório dos ganhos do agente público?

Das dúvidas submetidas ao TCU pela autoridade consulente

15. Como se sabe, o CNJ foi criado pela EC 45/2004, que incluiu o art. 103-B à Carta da República, o qual foi posteriormente alterado pela EC 61/2009, estando, quanto à sua composição, assim redigido:

Art. 103-B. O Conselho Nacional de Justiça compõe-se de 15 (quinze) membros com mandato de 2 (dois) anos, admitida 1 (uma) recondução, sendo: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 61, de 2009)

I - o Presidente do Supremo Tribunal Federal; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 61, de 2009)

II - um Ministro do Superior Tribunal de Justiça, indicado pelo respectivo tribunal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

III - um Ministro do Tribunal Superior do Trabalho, indicado pelo respectivo tribunal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

IV - um desembargador de Tribunal de Justiça, indicado pelo Supremo Tribunal Federal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

V - um juiz estadual, indicado pelo Supremo Tribunal Federal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

VI - um juiz de Tribunal Regional Federal, indicado pelo Superior Tribunal de Justiça; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

VII - um juiz federal, indicado pelo Superior Tribunal de Justiça; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

VIII - um juiz de Tribunal Regional do Trabalho, indicado pelo Tribunal Superior do Trabalho; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

IX - um juiz do trabalho, indicado pelo Tribunal Superior do Trabalho; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

X - um membro do Ministério Público da União, indicado pelo Procurador-Geral da República; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

XI um membro do Ministério Público estadual, escolhido pelo Procurador-Geral da República dentre os nomes indicados pelo órgão competente de cada instituição estadual; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

XII - dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

XIII - dois cidadãos, de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68256132.

§ 1º O Conselho será presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal e, nas suas ausências e impedimentos, pelo Vice-Presidente do Supremo Tribunal Federal.

§ 2º Os demais membros do Conselho serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal.

(...)

16. Vê-se, portanto, a composição plural do CNJ, cujos membros exercem mandato pelo período de dois anos com possibilidade de uma recondução, e que, dos quinze membros, apenas quatro deles poderão não ter vínculo com o poder público, quais sejam: dois advogados indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) e dois cidadãos, sendo um indicado pela Câmara dos Deputados e o outro, pelo Senado Federal (cf. incisos XII e XIII do art. 103-B da Constituição Federal).

17. Conforme consulta à página da Internet do CNJ, atualmente apenas os dois conselheiros indicados pela OAB não mantêm outro vínculo efetivo com o poder público, percebendo, por esse motivo, remuneração equivalente ao subsídio de ministro de Tribunal Superior (R$ 37.328,65). Especificamente em relação aos representantes da sociedade civil, apenas a conselheira indicada pela Câmara dos Deputados recebe do CNJ a diferença entre o que já aufere dos cofres públicos e o referido subsídio (R$ 1.866,43), nada recebendo do Conselho o membro indicado pelo Senado Federal, por auferir renda oriunda do órgão ao qual é vinculado superior ao referido subsídio. Os demais conselheiros – representantes da Magistratura e do Ministério Público – recebem apenas a diferença remuneratória, calculada na forma mencionada.

18. Tal sistemática remuneratória é facilmente compreendida a partir da leitura da Lei 11.365/2006, que dispõe sobre a remuneração dos membros do CNJ, assim redigida no que interessa ao exame da matéria:

Art. 1º Os membros do Conselho Nacional de Justiça perceberão mensalmente o equivalente ao subsídio de Ministro de Tribunal Superior.

§ 1º Os Ministros indicados pelo Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça e Tribunal Superior do Trabalho manterão o subsídio que percebem nas Cortes respectivas, sem qualquer acréscimo remuneratório no Conselho.

§ 2º Os demais membros detentores de vínculo efetivo com o poder público manterão a remuneração que percebem no órgão de origem, acrescida da diferença entre esta, se de menor valor, e o subsídio referido no caput deste artigo.

§ 3º A Secretaria do Conselho Nacional de Justiça efetuará, com vistas no cumprimento do disposto no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal, o controle dos valores percebidos pelos conselheiros em outros órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, da administração direta ou indireta.

§ 4º Além da remuneração prevista neste artigo, os conselheiros receberão passagens e diárias equivalentes às pagas a Ministro do Superior Tribunal de Justiça, para atender aos deslocamentos em razão do serviço: sessões, reuniões, trabalhos, inspeções, correições e missões outras que exijam viagem para fora do local de residência.

19. Depreende-se da leitura do referido diploma legal que o legislador ordinário pretendeu **limitar ao valor do subsídio de ministro de Tribunal Superior os ganhos dos conselheiros** (art. 1º). Com efeito, os **ministros do STF, do STJ e do TST**, que integram o CNJ, **não recebem nenhum subsídio do Conselho** (§ 1º do art. 1º), e, por sua vez, os **demais conselheiros detentores de vínculo com o poder público percebem a diferença entre a remuneração relativa a tal vínculo e o valor do subsídio de ministro de Tribunal Superior** (§ 2º do art. 1º).

20. A propósito, por sua pertinência com questões relacionadas à remuneração e às atribuições cumulativas dos membros do CNJ, transcrevem-se os seguintes excertos do parecer da Assessoria Jurídica do CNJ acostado aos autos (peça 9, p. 8-9):

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68256132.

(...), chama atenção o fato de os Ministros dos Tribunais Superiores não receberem remuneração adicional pelo exercício do cargo de membros do CNJ, embora não se afastem por completo do exercício dos cargos em seus tribunais de origem. Assim, veja-se:

a) O Presidente do Supremo Tribunal Federal, que por determinação da Constituição Federal é também o Presidente do Conselho Nacional de Justiça.

b) Atualmente, o Ministro Indicado pelo Tribunal Superior do Trabalho para compor o CNJ, integra também, em seu órgão de origem, o Tribunal Pleno, o Órgão Especial, a Seção Especializada em Dissídios Coletivos, é suplente da Comissão de Documentação e está afastado da Quinta Turma, por integrar o CNJ.

c) A Ministra indicada pelo Superior Tribunal de Justiça integra naquela Corte o Plenário, a Corte Especial e o Conselho de Administração.

21. Destaca-se, ainda, apesar da sua composição heterogênea, o tratamento isonômico conferido aos conselheiros do CNJ em termos remuneratórios, evidenciado na justificação do projeto que resultou na Lei 11.365/2006, conforme o seguinte trecho: 'Aqueles que possuem cargo ou emprego no Poder Público manterão a remuneração que percebem no órgão de origem, acrescida da diferença entre esta, se de menor valor, e o subsídio de Ministro de Tribunal Superior, para tornar isonômico o tratamento remuneratório'.

22. Nessa esteira, segundo se depreende dos elementos acostados aos autos, parece não ter havido qualquer questionamento anterior sobre a adequada exegese externada acima da Lei 11.365/2006, ao menos até a promulgação da EC 103/2019, que acrescentou ao art. 37 da Constituição Federal o § 14, ou até o STF julgar os Recursos Extraordinários 602.043/MT e 612.975/MT, por meio dos quais foi firmada a tese de repercussão geral para os temas 377 e 384.

23. Sobre esse ponto, o § 14 do art. 37 da Constituição Federal apresenta o seguinte teor: 'A aposentadoria concedida com a utilização de tempo de contribuição decorrente de cargo, emprego ou função pública, inclusive do Regime Geral de Previdência Social, acarretará o **rompimento do vínculo** que gerou o referido tempo de contribuição' (destaque acrescentado). Já em relação às citadas teses, o STF definiu: 'Nos casos autorizados 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'

24. Com efeito, a resposta a ser oferecida pelo TCU ao consulente exige, em primeiro lugar, a definição do alcance da locução 'rompimento do vínculo', constante do § 14 acima transcrito, especificamente em relação aos agentes ocupantes de cargos públicos, porquanto a relação jurídica que os vincula ao Estado apresenta particularidades não identificadas nos vínculos trabalhistas dos empregados públicos.

25. A questão do rompimento do vínculo do servidor público efetivo com a Administração em decorrência da aposentadoria sempre se mostrou bastante clara, na medida em que esta acarreta a vacância do cargo público, conforme previsto no art. 33, inciso VII, da Lei 8.112/1990, o que denota que o referido comando constitucional, acrescentado pela EC 103/2019, apenas parece ter explicitado esse efeito jurídico que a aposentadoria gera.

26. Nessas bases, pode até parecer inócuo o referido § 14, mas é certa a sua incidência, por exemplo, sobre as relações de emprego regidas pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Isso porque instituiu a aposentadoria como uma nova causa extintiva do vínculo trabalhista entre o empregado público e a empresa estatal, tendo, dentre os efeitos do rompimento do vínculo, a dispensa da obrigação do empregador de proceder ao recolhimento da multa de 40% do FGTS na conta vinculada do empregado que se aposentar voluntariamente.

27. De volta à situação da quebra de vínculo dos detentores de cargo público efetivo em virtude da aposentadoria, é fácil perceber que não há ruptura absoluta e irrestrita do vínculo do servidor com a Administração. Primeiro, pelo fato de o servidor continuar a receber seus proventos de aposentadoria do órgão/entidade no qual passou para inatividade. Segundo, por desfrutar, em

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68256132.

alguns casos, de garantias, prerrogativas e benefícios idênticos a dos servidores ativos. Terceiro, porque o servidor aposentado pode retornar à atividade antes de decorrido determinado prazo, inclusive no interesse da Administração e com todos os direitos adquiridos e incorporados ao seu patrimônio jurídico durante a atividade, nos termos do que dispõe, por exemplo, o art. 25 da Lei 8.112/1990 (instituto da reversão). Por último, porque tal rompimento não pode afastar a aplicação do § 10 do art. 37 da Lei Maior, que, como regra geral, veda a percepção simultânea de proventos de aposentadoria com a remuneração de cargo, emprego ou função pública.

28. Sobre esses aspectos, notadamente quanto às garantias e prerrogativas inerentes a determinados cargos públicos extensíveis aos inativos, importa salientar que, embora a consulta esteja sendo respondida em tese, adota-se, ilustrativamente, o caso da conselheira requerente, até porque, como já visto, a consulta fora formulada em decorrência do seu requerimento dirigido ao Presidente do CNJ.

29. Em consulta à página da Internet do MPPR, observa-se a vinculação da conselheira à folha de pagamento de membros inativos do órgão, a qual evidencia, além de proventos integrais de aposentadoria, o recebimento de indenização mensal não discriminada. Ademais, na linha do que afirmado acima quanto a alguns direitos, garantias e prerrogativas de servidores públicos ativos extensíveis aos inativos, colaciona-se os seguintes excertos da Lei Complementar Estadual 85/1999 (Lei Orgânica do MPPR):

Art. 123. A reversão é o reingresso na carreira do membro do Ministério Público aposentado, quando insubsistentes os motivos da aposentadoria.

§ 1º. A reversão far-se-á de ofício ou a pedido, em vaga a ser preenchida por merecimento, na entrância a que pertencia o aposentado.

§ 2º. A reversão de ofício dar-se-á quando for declarada, por junta médica oficial, insubsistente a causa da aposentadoria por invalidez.

§ 3º. A reversão a pedido será feita no mesmo cargo anteriormente ocupado pelo aposentado ou em cargo equivalente, e dependerá das seguintes condições:

I - manifestação favorável do Conselho Superior do Ministério Público;

II - inexistência de candidato aprovado em concurso, quando se tratar de reversão para cargo de classe inicial da carreira;

III - ter sido requerida até cinco anos depois da aposentadoria.

§ 4º. Será contado como tempo de serviço, para todos os efeitos legais, o período entre a aposentadoria e a reversão, se aquela tiver sido causada por erro administrativo, para o qual não haja concorrido o aposentado.

§ 5º. A reversão será condicionada ao resultado da inspeção médica exigida.

§ 6º. O membro do Ministério Público que houver revertido somente poderá ser promovido após o interstício de dois anos de efetivo exercício, contado da data da reversão, aplicando-se, no que couber, o previsto no art. 110, desta Lei.

§ 7º. O membro do Ministério Público que obteve sua reversão a pedido não poderá ser aposentado novamente sem que tenham decorridos três anos de exercício, salvo se a aposentadoria for por motivo de saúde.

(...)

Art. 147. O membro do Ministério Público aposentado conservará as prerrogativas previstas no art. 152, incisos III, IV, V, VI e VII, desta Lei.

(...)

Art. 152. Constituem prerrogativas dos membros do Ministério Público, além de outras previstas nas Constituições Federal e Estadual:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68256132.

(...);

III - não ser preso senão por ordem judicial escrita e fundamentada, salvo em flagrante de crime inafiançável, caso em que a autoridade, sob pena de responsabilidade e relaxamento da prisão, fará imediata comunicação e apresentação do membro do Ministério Público ao Procurador-Geral de Justiça;

IV - ser processado e julgado originariamente pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, nos crimes comuns e de responsabilidade, ressalvada exceção de ordem constitucional;

V - ser custodiado ou recolhido a prisão domiciliar ou a sala especial de Estado Maior, por ordem e à disposição do Tribunal competente, quando sujeito a prisão antes do julgamento final;

VI - ter assegurado o direito de acesso, retificação e complementação dos dados e informações relativos à sua pessoa, existentes nos órgãos da Instituição;

VII - exercer os direitos relativos à livre associação sindical.

(...)

Art. 154. Os membros do Ministério Público terão carteira funcional expedida pelo Procurador-Geral de Justiça, valendo como cédula de identidade em todo o território nacional e porte de arma, independentemente, neste caso, de qualquer ato formal de licença ou autorização.

§ 1º. Ao membro do Ministério Público aposentado é assegurada, em razão das funções que exerceu, a carteira de identidade funcional, nas condições estabelecidas no *caput* deste artigo.

30. Como se vê, a locução 'rompimento do vínculo', constante do § 14 do art. 37 da Constituição Federal, comporta diversas restrições, devendo o intérprete, por esse motivo, afastar-se da interpretação meramente literal do preceito, de modo que a sua exegese não pode ser feita sem compatibilizar-se com outras previsões constitucionais.

31. Nesse aspecto, repise-se que, se a aposentadoria gerasse a ruptura absoluta do vínculo efetivo com o poder público, diversas normas legais perderiam validade, como as que foram mencionadas acima. De igual modo, o comando constitucional que estabelece, como regra geral, vedação à acumulação remunerada de vencimentos e proventos (§ 10 do art. 37 da Carta da República) deixaria de produzir efeitos, o que não é factível levando-se em consideração os princípios da unidade e da concordância prática das normas constitucionais. A esse respeito, preleciona o professor André Ramos Tavares (*in* Curso de Direito Constitucional. 9ª ed. rev. e atual. São Paulo. Ed. Saraiva, 2001, p. 109):

Considera-se a constituição como um sistema e, nessa medida, um conjunto coeso de normas. Essa particularidade, nas palavras de J. J. GOMES CANOTILHO, significa que 'a constituição deve ser interpretada de forma a evitar contradições (antinomias, antagonismos) entre as suas normas'

Assim, não se pode tomar uma norma como suficiente em si mesma. Não obstante todas as normas constitucionais sejam dotadas da mesma natureza e do mesmo grau hierárquico, algumas, em virtude de sua generalidade e abstratividade intensas, acabam por servir como vetores, princípios que guiam a compreensão e a aplicação das demais normas, devendo buscar sua compatibilização. CANOTILHO fala, neste passo, de outro princípio de interpretação da Constituição, o da 'concordância prática ou da harmonização'. Na realidade, trata-se de uma orientação interpretativa que decorre da já propalada unidade (que remete à coerência), e que tem especial desenvolvimento no campo dos princípios constitucionais (em particular os direitos humanos consagrados). Consoante o autor, a harmonização 'impõe a coordenação e combinação dos bens jurídicos em conflito de forma a evitar o sacrifício (total) de uns em relação aos outros'. (...)

32. Não restam dúvidas, portanto, de que a análise do caso sob exame deve consagrar os métodos de interpretação lógico, sistemático e teleológico, em detrimento da mera interpretação literal do § 14 do art. 37 da Carta da República (acrescentado pela EC 103/2019). Sobre esse ponto, toma-se a liberdade de transcrever, por sua pertinência, excerto do voto proferidos pelo Ministro Alexandre de Moraes no julgamento do RE 612.975/MT:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68256132.

(...) 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, pretendo alcançar os valores por ela enunciados (método teleológico), sempre dentro de uma análise do conteúdo da norma dentro da ideia de unidade do ordenamento jurídico, uma vez que diversos preceitos convivem de maneira harmônica dentro de um sistema constitucional (método sistemático).

33. Considerando que a melhor exegese do § 14 do art. 37 da Constituição, de acordo com a presente análise, é no sentido de que a aposentadoria não gera o rompimento absoluto e irrestrito do vínculo com a Administração, a outra locução 'detentores de vínculo efetivo com o poder público', constante do § 1º do art. 1º da Lei 11.365/2006, não pode referir-se apenas a agentes públicos em atividade, afastando do seu âmbito de incidência os inativos.

34. Em sendo assim, não se reputa razoável concluir, especialmente para os fins da Lei 11.365/2006, que o agente público aposentado em decorrência do exercício de cargo público efetivo não mantenha vínculo com o poder público, a fim de atrair a incidência do art. 1º, *caput*, da citada lei, e, por consequência, afastar o mencionado § 2º do mesmo artigo.

35. Ademais, cabe esclarecer que as disposições da Lei 11.365/2005 trazem ordem mandamental para a Administração Pública, no sentido de que os membros do CNJ devem receber subsídio equivalente ao de ministro de Tribunal Superior. Nesse sentido, caso o controle externo aplique interpretação que permita que o agente público perceba parcelas em valor superior ao do subsídio de ministro de Tribunal Superior estará, a bem da verdade, declarando, em tese, a inconstitucionalidade da norma, extrapolando a competência desta Corte de Contas segundo a qual se admite tão somente o controle difuso de constitucionalidade no âmbito de sua atuação.

36. Acerca dessa questão, traz-se a lume considerações do e. Ministro Benjamin Zymler, expressas no voto conduto do Acórdão 831/2003-TCU-Plenário, nos termos seguintes:

'35. Antes de finalizar o exame desta questão, gostaria de ressaltar que teria dificuldade em conhecer da presente consulta, caso entendesse que a Lei nº 9.262/96 é inconstitucional, pelas razões que exponho a seguir. O objeto da consulta consiste em determinar quais seriam as possíveis interpretações da referida Lei. O § 2º do art. 1º da Lei nº 8.443/92 estabelece que a resposta à consulta tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese.

36. Significa dizer que a decisão a ser adotada em sede de consulta deve ser obedecida pelos órgãos sujeitos à jurisdição do Tribunal e que venham, de qualquer forma, a ser abrangidos pela matéria objeto do feito. Assim, por exemplo, se a consulta versar sobre a correta aplicação de determinado dispositivo legal afeto a todo o Poder Judiciário, a resposta do Tribunal não obrigará apenas ao órgão consulente, mas estender-se-á a todos os demais órgãos do Judiciário Federal. Este o alcance do caráter normativo de que trata o citado dispositivo legal.

37. **Tais processos apresentam, por conseguinte, verdadeira eficácia *erga omnes*, pelo menos no que pertine à administração pública sujeita à matéria objeto da consulta**. **Ora, se o processo versa a respeito da aplicação de determinada norma legal e se a conclusão alcançada alude à sua inconstitucionalidade, estará, na verdade, o Tribunal exercendo competência constitucional que não detém, qual seja, o controle abstrato de normas, ainda que de efeitos restritos**.

38. **Se a decisão da consulta afirmar a inconstitucionalidade da norma, seu caráter normativo acarretará a obrigatoriedade de os órgãos sujeitos à jurisdição do Tribunal não a aplicarem. O efeito prático será a suspensão da eficácia da norma objeto da consulta, o que não pode ser realizado pelo TCU**. Reconheça-se que pode esta Corte examinar a constitucionalidade de leis, no exercício de sua missão institucional, porém apenas para decidir o caso concreto. Nunca quando o objeto de processo, cuja decisão possua efeito normativo, for a própria constitucionalidade da norma.

39. **Consoante estabelecido pelo constituinte originário, no ordenamento jurídico nacional apenas o Poder Judiciário (Supremo Tribunal Federal em relação à Constituição Federal e Tribunais de Justiça em referência às Constituições Estaduais e à Lei Orgânica do DF) pode exercer o controle abstrato e concentrado de normas**.' (destaques acrescentados).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68256132.

37. Por último, há quem possa argumentar que não seria sequer possível remunerar conselheiro do CNJ que recebe proventos de aposentadoria vinculados ao exercício anterior de cargo público, por expressa disposição constitucional que proíbe a percepção simultânea de proventos dessa natureza com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis na forma da Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão. Assim, em face da hipótese dos autos não se enquadrar em nenhuma das citadas exceções, essa seria uma interpretação possível e capaz de solucionar a dúvida da autoridade consulente.

38. Nada obstante, entende-se que a vedação acima impede o recebimento de proventos com a remuneração de outro cargo, mas não com a diferença remuneratória estabelecida pelo art. 1º, § 2º, da Lei 11.365/2006, na medida em que essa compreensão garante a observância à isonomia remuneratória entre os membros do CNJ e à vedação ao trabalho não remunerado, compatibilizando o texto legal com a Lei Maior.

39. Posto isso, opina-se por que o Tribunal responda negativamente a primeira indagação do consulente. Assim, a resposta a ser oferecida pode, segundo a conclusão acima, ser assim redigida: **conselheiro do CNJ, que recebe proventos de aposentadoria vinculados ao exercício anterior de cargo público, deve ser remunerado, no âmbito do Conselho, apenas pela diferença entre o valor dos referidos proventos, se de menor valor, e o do subsídio de ministro de Tribunal Superior, e*x vi* do disposto no § 2º do art. 1º da Lei 11.365/2006**.

40. Quanto à segunda questão posta pelo consulente, que consistia em saber se deveria ser considerado cada um dos vínculos de forma individualizada para fins de aplicação do teto remuneratório estabelecido no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, somente seria cabível o seu enfrentamento se a resposta à primeira indagação fosse positiva.

41. Com efeito, são desnecessárias considerações sobre as teses firmadas pelo STF ao julgar os Recursos Extraordinários 602.043/MT e 612.975/MT, porquanto não alcançam o caso tratado nos autos. Afinal, com base na resposta sugerida acima, conselheiro do CNJ, que aufere dos cofres públicos outra renda, terá direito apenas à que recebe do órgão de origem, acrescida da diferença entre esta, se de menor valor, e o subsídio de ministro de Tribunal Superior.

Do requerimento para ingresso nos autos como interessada

42. Conforme mencionado no tópico referente ao exame de admissibilidade, a conselheira do CNJ Maria Tereza Uille Gomes requereu ao e. Relator, Ministro Bruno Dantas, o seu ingresso nos autos como interessada, uma vez que, segundo a própria requerente, a decisão que vier a ser proferida pelo Tribunal poderá 'afetar direitos e interesses individuais'.

43. Como se sabe, a consulta é o instrumento mediante o qual o Tribunal responde à dúvida dos jurisdicionados legalmente legitimados, quanto à interpretação e aplicação de dispositivos legais e regulamentares, sendo a respectiva resposta dotada de caráter normativo, que constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto, nos termos do art. 1º, inciso XVII e § 2º, da Lei 8.443/1992.

44. Assim, por não se estar analisando o caso concreto, inexiste relação jurídica processual entre o administrado e o TCU e, por consequência, não há direito subjetivo, nestes autos, a ser afetado diretamente pela decisão que vier a ser adotada.

45. Em face das razões expostas, que, inclusive, evidenciam a ausência de razão legítima da requerente para interferir no processo, entende-se que o Tribunal deve indeferir o seu pedido de ingresso nos presentes autos como interessada, com fundamento no art. 146 do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 2º, § 2º, da Resolução-TCU 36/1995 (redação dada pelo art. 1º da Resolução-TCU 213/2008).

CONCLUSÃO

46. Conforme demonstrado, a presente consulta deve ser admitida pelo Tribunal, uma vez que preenche os requisitos de admissibilidade previstos regimentalmente.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68256132.

47. No mérito, opina-se por que o Tribunal responda ao consulente que conselheiro do CNJ, que recebe proventos de aposentadoria vinculados ao exercício anterior de cargo público, deve ser remunerado, no âmbito do Conselho, apenas pela diferença entre o valor dos referidos proventos, se de menor valor, e o do subsídio de ministro de Tribunal Superior, na forma do disposto no § 2º do art. 1º da Lei 11.365/2006.

48. Quanto ao requerimento da interessada para ingressar nos autos como interessada, propõe-se, com fundamento no art. 146 do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 2º, § 2º, da Resolução-TCU 36/1995 (redação dada pelo art. 1º da Resolução-TCU 213/2008), o seu indeferimento.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

49. 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 I, § 1º, e 265 do Regimento Interno do TCU;

b) responder ao consulente, nos termos do art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1992, que conselheiro do CNJ, que percebe proventos de aposentadoria vinculados ao exercício anterior de cargo público, deve ser remunerado, no âmbito do Conselho, apenas pela diferença entre o valor dos referidos proventos, se de menor valor, e o do subsídio de ministro de Tribunal Superior, na forma do disposto no § 2º do art. 1º da Lei 11.365/2006;

c) indeferir o pedido de ingresso de Maria Tereza Uille Gomes como interessada no processo, com fundamento no art. 146 do Regimento Interno do TCU c/c o art. 2º, § 2º, da Resolução-TCU 36/1995 (redação dada pelo art. 1º da Resolução-TCU 213/2008);

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

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68256132.

VOTO

Cuidam os autos de consulta formulada pelo Presidente do Conselho Nacional de Justiça, Excelentíssimo Ministro Luiz Fux, onde se questiona se, à luz da Lei 11.365/2006, os Conselheiros do CNJ que recebem proventos de aposentadoria de outro cargo público devem receber remuneração integral equivalente ao subsídio de Ministro de Tribunal Superior e, em caso de resposta positiva, se a incidência do teto remuneratório deve considerar os vínculos de forma individualizada.

2. No que se refere à admissibilidade, a consulta suscita dúvida quanto à aplicação de dispositivo legal, apresenta indicação precisa de seu objeto e foi instruída com parecer da assessoria jurídica do consulente. Sobre o signatário do pleito, muito embora o Presidente do CNJ não esteja no rol de legitimados do Regimento Interno do TCU, referida autoridade também é Presidente do Supremo Tribunal Federal, que é legitimada para tanto.

3. No que se refere à origem da consulta, verifica-se que decorreu de solicitação administrativa formulada pela Conselheira Maria Tereza Uille Gomes, procuradora de justiça aposentada do Ministério Público do Estado do Paraná, para que passasse a receber a remuneração integral equivalente ao subsídio de Ministro de Tribunal Superior, e não a diferença entre seus proventos de aposentadoria e o referido subsídio.

4. Sobre a limitação contida no art. 265 do Regimento Interno, no sentido de que o TCU não conhecerá de consulta que verse apenas sobre caso concreto, a secretaria especializada foi precisa ao destacar o entendimento de que o referido dispositivo "*tem uma lógica de evidente conexão com a realidade, pois é natural que toda consulta seja motivada por alguma dificuldade enfrentada pelo gestor diante de um caso concreto*", e que o mais importante "*é a apresentação pelo consulente da questão jurídica a ser respondida pelo TCU*" (Acórdãos 3.201/2016 e 205/2020, ambos do Plenário).

5. A demanda se encontra, portanto, plenamente adequada às disposições regimentais e deve ser conhecida.

6. Quanto ao pedido formulado por Maria Tereza Uille Gomes para ingressar como interessada nos autos, acompanho a proposta da secretaria no sentido de indeferi-lo. Isso porque, muito embora a resposta à consulta possa servir para que o órgão decida sobre seu pleito administrativo, a discussão aqui travada diz respeito a interpretação de dispositivos legais, com prejulgamento da tese, mas não de fato ou caso concreto, nos exatos termos do art. 1º, inciso XVII e § 2º, da Lei 8.443/1992. A relação jurídica, portanto, se estabelece entre o TCU e o consulente, não havendo razão legítima para interferência da peticionante.

7. No mérito, a secretaria compreende que Conselheiro do CNJ que recebe proventos de aposentadoria decorrentes do exercício anterior de cargo público deve ser remunerado, no âmbito do Conselho, apenas pela diferença entre o valor dos referidos proventos, se de menor valor, e o do subsídio de Ministro de Tribunal Superior, na forma do art. 1º, § 2º, da Lei 11.365/2006.

8. Não obstante o habitual zelo da unidade instrutora, compreendo que a resposta à consulta merece desfecho diverso, consoante as seguintes considerações.

9. Para melhor compreensão do tema, importa destacar a composição do CNJ, nos termos do art. 103-B da Constituição Federal:

> "Art. 103-B. O Conselho Nacional de Justiça compõe-se de 15 (quinze) membros com mandato de 2 (dois) anos, admitida 1 (uma) recondução, sendo: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 61, de 2009)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68256134.

I - o Presidente do Supremo Tribunal Federal; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 61, de 2009)

II - um Ministro do Superior Tribunal de Justiça, indicado pelo respectivo tribunal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

III - um Ministro do Tribunal Superior do Trabalho, indicado pelo respectivo tribunal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

IV - um desembargador de Tribunal de Justiça, indicado pelo Supremo Tribunal Federal (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

V - um juiz estadual, indicado pelo Supremo Tribunal Federal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

VI - um juiz de Tribunal Regional Federal, indicado pelo Superior Tribunal de Justiça; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

VII - um juiz federal, indicado pelo Superior Tribunal de Justiça; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

VIII - um juiz de Tribunal Regional do Trabalho, indicado pelo Tribunal Superior do Trabalho; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

IX - um juiz do trabalho, indicado pelo Tribunal Superior do Trabalho; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

X - um membro do Ministério Público da União, indicado pelo Procurador-Geral da República; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

XI um membro do Ministério Público estadual, escolhido pelo Procurador-Geral da República dentre os nomes indicados pelo órgão competente de cada instituição estadual; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

XII - dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

XIII - dois cidadãos, de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 1º O Conselho será presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal e, nas suas ausências e impedimentos, pelo Vice-Presidente do Supremo Tribunal Federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 61, de 2009)

§ 2º Os demais membros do Conselho serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 61, de 2009)"

10. Especificamente sobre os mandatos dos Conselheiros, destaco os seguintes dispositivos do Regimento Interno do CNJ:

"Art. 9º Os Conselheiros serão nomeados pelo Presidente da República, após arguição pública e depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal, para cumprirem um mandato de dois anos, admitida uma recondução.

(...)

Art. 16. Os Conselheiros perderão os seus mandatos:

I - em virtude de condenação, pelo Senado Federal, em crime de responsabilidade;

II - em virtude de sentença judicial transitada em julgado;

III - em virtude de declaração, pelo Plenário, de perda do mandato por invalidez."

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68256134.

11. Por aí se vê que os Conselheiros exercem mandato de dois anos, admitida uma recondução, mediante aprovação de suas indicações pelo Senado Federal e nomeação pelo Presidente da República. Além disso, somente perdem seus mandatos nas hipóteses elencadas no referido art. 16 do Regimento Interno do CNJ. Trata-se, portanto, de agentes políticos, detentores de mandato fixo e cujas atribuições derivam diretamente do texto constitucional.

12. Sobre a remuneração dos membros do CNJ, é importante destacar os seguintes dispositivos da Lei 11.365/2006:

> "Art. 1º Os membros do Conselho Nacional de Justiça perceberão mensalmente o equivalente ao subsídio de Ministro de Tribunal Superior.
>
> § 1º Os Ministros indicados pelo Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça e Tribunal Superior do Trabalho manterão o subsídio que percebem nas Cortes respectivas, sem qualquer acréscimo remuneratório no Conselho.
>
> § 2º Os demais membros detentores de vínculo efetivo com o poder público manterão a remuneração que percebem no órgão de origem, acrescida da diferença entre esta, se de menor valor, e o subsídio referido no caput deste artigo.
>
> § 3º A Secretaria do Conselho Nacional de Justiça efetuará, com vistas no cumprimento do disposto no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal, o controle dos valores percebidos pelos conselheiros em outros órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, da administração direta ou indireta.
>
> § 4º Além da remuneração prevista neste artigo, os conselheiros receberão passagens e diárias equivalentes às pagas a Ministro do Superior Tribunal de Justiça, para atender aos deslocamentos em razão do serviço: sessões, reuniões, trabalhos, inspeções, correições e missões outras que exijam viagem para fora do local de residência."

13. A dúvida do consulente reside na hipótese de Conselheiro que recebe proventos de aposentadoria advindos de outro cargo público. Bem, nos termos da sobredita lei, não houve tratamento específico dessa hipótese. O *caput* do art. 1º explicita a regra, que é a percepção mensal equivalente ao subsídio de Ministro de Tribunal Superior. Os §§ 1º e 2º, por sua vez, fixam limitações para duas situações específicas.

14. O § 1º se refere a membros que são Ministros de Tribunais Superiores e, portanto, já recebem subsídios nesse valor, não fazendo jus a qualquer acréscimo. O § 2º diz respeito a membros detentores de **vínculo efetivo com o poder público**, que manterão a **remuneração** do órgão de origem, acrescida da diferença desse valor para o subsídio de Ministro de Tribunal Superior.

15. Percebe-se, assim, que não há, na lei, menção a membro que percebe **proventos de aposentadoria**, mas apenas **remuneração decorrente de vínculo efetivo**. Muito embora a secretaria especializada sustente que a lei teria fixado um valor comum para a remuneração de todos os Conselheiros do CNJ, com o intuito de conferir tratamento isonômico, deve-se reconhecer que não há, ali, dispositivo que limite o valor do subsídio a ser pago para membros que recebem proventos de aposentadoria de outro cargo.

16. Não me parece acertado, portanto, enquadrar os Conselheiros já aposentados no sobredito § 2º. Como se sabe, a aposentadoria é hipótese de vacância do cargo ocupado, que fica imediatamente disponível para novo provimento. O rompimento do vínculo efetivo com a aposentadoria, aliás, foi expressamente consignado na Constituição Federal pela Emenda 103/2019, nos termos do art. 37, § 14:

> "A aposentadoria concedida com a utilização de tempo de contribuição decorrente de cargo, emprego ou função pública, inclusive do Regime Geral de Previdência Social, acarretará o **rompimento do vínculo** que gerou o referido tempo de contribuição". (destaquei)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68256134.

17. Em seu arrazoado, a secretaria entende que a aposentadoria não ocasionaria ruptura absoluta e irrestrita do vínculo em razão de que a) os proventos são pagos pelo próprio órgão; b) há manutenção de garantias, prerrogativas e benefícios em determinados casos; e c) existe possibilidade de retorno à atividade com manutenção dos direitos adquiridos. Assim, a seu ver, para os fins do art. 1º, § 2º, da Lei 11.365/2006, os aposentados seriam alcançados pelo termo "*detentores de vínculo efetivo com o poder público*", o que imporia o pagamento apenas da diferença remuneratória para o subsídio de Ministro de Tribunal Superior.

18. As considerações da secretaria acerca do alcance da expressão "rompimento do vínculo" quando se cuida de servidores públicos não me parecem suficientes para afastar a literalidade do art. 37, § 14, da Constituição Federal. A meu ver, os elementos elencados nos itens "a", "b" e "c" do parágrafo anterior são nada mais que atributos específicos da aposentadoria pelo Regime Próprio de Previdência dos Servidores, que em nada se confundem com o rompimento de vínculo assentado na Constituição Federal.

19. É que o referido dispositivo é de clareza solar ao fixar que **a aposentadoria acarretará rompimento de vínculo**, sem qualquer ressalva, de forma que a expressão "*membros detentores de vínculo efetivo com o poder público*", constante do art. 1º, § 2º, da Lei 11.365/2006, naturalmente não alcança servidores aposentados, por expressa disposição constitucional.

20. Nessa linha, também discordo da secretaria quando defende que, na hipótese de se reconhecer a possibilidade de pagamento integral do subsídio de Ministro de Tribunal Superior a Conselheiro do CNJ que recebe proventos de aposentadoria, o Tribunal estaria a considerar inconstitucional a Lei 11.365/2005, que "*pretendeu limitar ao valor do subsídio de ministro de Tribunal Superior os ganhos dos conselheiros*".

21. Fato é que a lei garantiu o pagamento do referido subsídio aos Conselheiros como regra geral, sem prejuízo de cuidar de duas hipóteses nas quais esse valor não seria devido – Ministros de Tribunais Superiores, que não recebem qualquer acréscimo remuneratório, e membros detentores de vínculo efetivo com o poder público, que recebem a diferença da remuneração para o subsídio de Ministro de Tribunal Superior.

22. Estabelecer nova hipótese onde também seria devida apenas a diferença salarial, estendendo-a a membros que recebem proventos de aposentadoria, seria inovação que compete exclusivamente ao Poder Legislativo, incabível mediante interpretação ampliativa de dispositivos legais por esta Corte de Contas.

23. A secretaria também se manifesta no sentido de que o art. 37, § 10, da Constituição Federal, veda, como regra geral, a percepção simultânea de proventos de aposentadoria com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, razão pela qual somente seria possível o pagamento da diferença remuneratória. Transcrevo o referido dispositivo, para melhor análise:

> "É vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes do art. 40 ou dos arts. 42 e 142 com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, **ressalvados os cargos acumuláveis na forma desta Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração.**" (destaquei)

24. Bem se vê que os cargos acumuláveis foram ressalvados da vedação. No caso dos Conselheiros do CNJ, não há dúvida sobre a possibilidade de acumulação dessa função com outros cargos. Ora, das quinze vagas constitucionais, onze são destinadas a magistrados ou membros do Ministério Público. Quanto às quatro vagas destinadas a advogados e cidadãos com notável saber jurídico e reputação ilibada, não há qualquer óbice a que sejam ocupadas por pessoas que já exercem outro cargo público.

25. Tal circunstância decorre da própria essência do CNJ, cujos membros são agentes políticos investidos em mandato fixo – atributo que os aproxima aos cargos eletivos – e, à exceção do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68256134.

Presidente do STF, necessitam de indicação – atributo que os aproxima aos cargos em comissão. Esses elementos consolidam meu entendimento de que a hipótese (acumulação de proventos de aposentadoria com subsídio de Conselheiro do CNJ) se amolda à ressalva do art. 37, § 10, da Constituição Federal.

26. Com essas considerações, compreendo que Conselheiros do CNJ que percebem proventos de aposentadoria decorrentes de outro cargo público estão sujeitos à regra geral do art. 1º, *caput*, da Lei 11.365/2006, que fixa o pagamento integral do subsídio, não havendo que se falar em impossibilidade de percepção simultânea de proventos com remuneração.

27. Resta averiguar, portanto, a segunda parte do questionamento submetido pelo consulente, que diz respeito à incidência do teto constitucional nessa circunstância. Com efeito, a solução deve ser extraída da Constituição Federal e da interpretação a ela conferida pelo STF. Colaciono, a seguir, os dispositivos que tratam do tema:

> Art. 37, XI
>
> "XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41,19.12.2003)"
>
> Art. 40, § 11
>
> "§ 11 - Aplica-se o limite fixado no art. 37, XI, à soma total dos proventos de inatividade, inclusive quando decorrentes da acumulação de cargos ou empregos públicos, bem como de outras atividades sujeitas a contribuição para o regime geral de previdência social, e ao montante resultante da adição de proventos de inatividade com remuneração de cargo acumulável na forma desta Constituição, cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, e de cargo eletivo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)"

28. Ao examinar a incidência do teto remuneratório nas hipóteses de acumulação, o STF fixou, em sede de repercussão geral, nos autos dos Recursos Extraordinários 612.975/MT e 602.043/MT, a seguinte tese:

> "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."

29. Da leitura desse enunciado, é clara a compreensão de que, em se tratando de acumulação constitucionalmente autorizada (caso do Conselheiro do CNJ que recebe proventos de aposentadoria), a incidência do teto remuneratório deve considerar cada um dos vínculos individualizados.

30. Nessa toada, a fim de solidificar a correta interpretação da sobredita tese, valho-me de caso concreto apreciado pelo próprio Supremo Tribunal Federal ao julgar o Agravo no Recurso Extraordinário 1.264.644/SE, ocasião em que se discutiu a possibilidade de considerar individualmente, para fins de teto remuneratório, a percepção de proventos de aposentadoria como magistrado com remuneração de cargo em comissão. Colaciono a ementa desse julgado:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68256134.

> "AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. MAGISTRADA APOSENTADA QUE EXERCEU CARGOS COMISSIONADOS. ACUMULAÇÃO DE PROVENTOS DE APOSENTADORIA E SUBSÍDIO DE CARGO EM COMISSÃO. POSSIBILIDADE. TEMAS 377 E 384 DA REPERCUSSÃO GERAL. 1. Discute-se nos autos o direito de restituição dos valores decotados da remuneração da parte agravada, magistrada aposentada que exerceu os cargos de Secretária Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e, posteriormente, de Ministra de Estado dos Direitos Humanos, a título de abate-teto, eis que a Administração levou em conta a soma das remunerações acumuladas. Aplicou-se o entendimento de que a única hipótese de acumulação de cargos autorizada constitucionalmente para a magistratura, ainda que em disponibilidade, é o exercício de um cargo de magistério. 2. O Tribunal de origem, ao equiparar os institutos da aposentadoria com o da disponibilidade e, consequentemente, negar o pedido autoral, deu interpretação equivocada ao inciso I do parágrafo único do artigo 95 da Constituição Federal. 3. **Aplicam-se à acumulação de aposentadoria de magistrado com o subsídio de cargo em comissão, autorizada pelo art. 37, § 10, da Constituição Federal, os precedentes dos TEMAS 377 e 384, em que o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL fixou tese no sentido de que: "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".** 4. Em respeito ao princípio da valoração do trabalho (CF, art. 1º, IV), ao princípio da igualdade (CF, art. 5º, caput) e à garantia da irredutibilidade salarial, deve ser observado o teto remuneratório, individualizadamente, sobre os proventos de aposentadoria e sobre o subsídio recebido pelo exercício dos cargos em comissão. 5. Agravo Interno a que se nega provimento. Na forma do art. 1.021, §§ 4º e 5º, do Código de Processo Civil de 2015, em caso de votação unânime, fica condenado o agravante a pagar ao agravado multa de um por cento do valor atualizado da causa, cujo depósito prévio passa a ser condição para a interposição de qualquer outro recurso (à exceção da Fazenda Pública e do beneficiário de gratuidade da justiça, que farão o pagamento ao final)." (destaquei)

31. Nítido, portanto, que é possível a acumulação de proventos de aposentadoria com, no caso, remuneração de cargo em comissão, e que o teto deve incidir individualmente em cada um dos vínculos. Para que não paire dúvidas, colaciono trecho do voto que conduziu o aresto, de relatoria do Exmo. Ministro Alexandre de Moraes:

> "No julgamento do RE 612.975-RG, esta SUPREMA CORTE afastou a observância de um único teto remuneratório quanto ao somatório dos ganhos de agente público. O caso versava, inclusive, sobre a **possibilidade de acumulação remunerada de proventos de aposentadoria e <u>salário do novo cargo</u>**, pois se referia à acumulação de proventos do cargo de Tenente Coronel da reserva da Polícia Militar do Estado de Mato Grosso com a remuneração pelo exercício do cargo de Odontólogo vinculado ao Sistema Único de Saúde, com fundamento no art. 11 da Emenda Constitucional 20/1998:
>
> (...)
>
> Como tive oportunidade de enfatizar no voto que proferi naquela assentada, a importante controvérsia se colocava também em relação **à autorização prevista no <u>art. 37, § 10, parte final, da CF/1988</u>, que diz respeito à possibilidade da soma dos <u>proventos de aposentadoria</u> com <u>a remuneração atual</u> poder exceder ao teto salarial do funcionalismo público, equivalente ao subsídio do Ministro do Supremo Tribunal Federal; devendo ser considerados, separadamente, os respectivos tetos para cada um dos cargos**, ou seja, os proventos de aposentadoria não poderão exceder o teto constitucional, da mesma maneira, que os vencimentos do novo cargo; não havendo, contudo, somatória de ambos para fins de um único teto remuneratório." (destaquei)

32. Muito embora o caso tenha cuidado de cargo em comissão, a intelecção não é diferente para qualquer outra hipótese permitida de acumulação de proventos de aposentadoria com remuneração atual, a exemplo de Conselheiros do CNJ já aposentados, tudo conforme o art. 37, § 10, da Constituição Federal.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68256134.

33. Por oportuno, agradeço as sempre judiciosas e abalizadas ponderações do ilustre Decano, Ministro Walton Alencar Rodrigues, e incorporo integralmente as sugestões de Sua Excelência, que aperfeiçoam e conferem absoluta clareza à minuta de Acórdão ora submetida à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 30 de junho de 2021.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68256134.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Trata-se de consulta do Presidente do Conselho Nacional de Justiça, Excelentíssimo Ministro Luiz Fux, onde se questiona, à luz da Lei 11.365/2006, se os Conselheiros do CNJ, que recebem proventos de aposentadoria de outro cargo público, devem receber, também, a remuneração integral, equivalente ao subsídio de Ministro de Tribunal Superior e, em caso de resposta positiva, se a incidência do teto remuneratório deve considerar os vínculos de forma individualizada.

A consulta adveio da solicitação administrativa da Conselheira Maria Tereza Uille Gomes, procuradora de justiça aposentada do Ministério Público do Estado do Paraná, para que passasse a receber, conjuntamente com a aposentadoria, também a remuneração integral, equivalente ao subsídio de Ministro de Tribunal Superior, com que se remuneram os membros do CNJ, e não apenas a mera diferença entre seus proventos de aposentadoria do Ministério Público do Estado do Paraná e o referido subsídio.

Nos termos da dicção constitucional, materializada no art. 103-B, o Conselho Nacional de Justiça compõe-se de quinze membros, nove advindos da magistratura, dois do Ministério Público, dois da OAB e dois indicados pelo Congresso Nacional, nos seguintes termos:

Art. 103-B. O Conselho Nacional de Justiça compõe-se de 15 (quinze) membros com mandato de 2 (dois) anos, admitida 1 (uma) recondução, sendo: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 61, de 2009)

I - o Presidente do Supremo Tribunal Federal;

II - um Ministro do Superior Tribunal de Justiça, indicado pelo respectivo tribunal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

III - um Ministro do Tribunal Superior do Trabalho, indicado pelo respectivo tribunal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

IV - um desembargador de Tribunal de Justiça, indicado pelo Supremo Tribunal Federal (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

V - um juiz estadual, indicado pelo Supremo Tribunal Federal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

VI - um juiz de Tribunal Regional Federal, indicado pelo Superior Tribunal de Justiça; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

VII - um juiz federal, indicado pelo Superior Tribunal de Justiça; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

VIII - um juiz de Tribunal Regional do Trabalho, indicado pelo Tribunal Superior do Trabalho; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

IX - um juiz do trabalho, indicado pelo Tribunal Superior do Trabalho; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

X - um membro do Ministério Público da União, indicado pelo Procurador-Geral da República; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68372349.

XI um membro do Ministério Público estadual, escolhido pelo Procurador-Geral da República dentre os nomes indicados pelo órgão competente de cada instituição estadual; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

XII - dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

XIII - dois cidadãos, de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 1º O Conselho será presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal e, nas suas ausências e impedimentos, pelo Vice-Presidente do Supremo Tribunal Federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 61, de 2009)

§ 2º Os demais membros do Conselho serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 61, de 2009).

Pedi vista dos autos, para avaliar as implicações da aposentadoria de membro do Ministério Público estadual, relativamente à legalidade da continuidade da ocupação do cargo de Conselheiro do CNJ, pressupondo que a vaga ocupada pela Conselheira se tratava de vaga do Ministério Público.

Logo após o pedido de vistas, verifiquei que a Conselheira ocupava a vaga resultante da indicação da Câmara dos Deputados, o que dá margem à situação absolutamente discrepante da gerada pelas vagas originadas da magistratura e do Ministério Público, que exigem, como essencial requisito de investidura, estejam os indicados no pleno exercício do cargo de magistrado ou do Ministério Público, ou seja, vínculo efetivo com o órgão de origem.

No que tange às vagas de magistrados e de Ministério Público, considero o efetivo exercício do cargo requisito absolutamente essencial para a nomeação para o CNJ, ao passo que, relativamente às vagas do Congresso Nacional e às da OAB, esse requisito constitucional de investidura parece não subsistir, sobretudo em face da recente decisão, com repercussão geral, do STF, que permitiu a acumulação dos proventos da aposentadoria com os vencimentos, ou subsídios, derivados do exercício de cargo efetivo.

Nesse sentido, os Ministros indicados pelo Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça e Tribunal Superior do Trabalho manterão o subsídio que percebem nas Cortes respectivas, sem qualquer acréscimo remuneratório no Conselho, mesmo que, logo em seguida à nomeação, se aposentem, hipótese em que seriam imediatamente afastados também do exercício no Conselho Nacional de Justiça, por perda do requisito da investidura.

No caso concreto que, em tese, daria ensejo à consulta, fosse a Procuradora de Justiça nomeada, para o CNJ, na vaga do Ministério Público, com a ulterior aposentadoria no cargo de origem, ela imediatamente perderia o requisito de investidura, consistente no vínculo efetivo com o Ministério Público. Em consequência, perderia, também, o cargo no CNJ. Mas como ela foi nomeada na vaga da Câmara dos Deputados, que não exige o requisito de investidura em cargo público, mas apenas ser cidadão, de notável saber jurídico e reputação ilibada, tal não ocorre, sendo, a partir da nova linha interpretativa, decorrente da decisão do STF, com repercussão geral, admissível a acumulação.

Eventual controvérsia poderia decorrer da redação dos parágrafos segundo e terceiro do art. 1º da Lei 11.365/2006, *in verbis*:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68372349.

§ 2º Os demais membros detentores de vínculo efetivo com o poder público manterão a remuneração que percebem no órgão de origem, acrescida da diferença entre esta, se de menor valor, e o subsídio referido no caput deste artigo.

§ 3º A Secretaria do Conselho Nacional de Justiça efetuará, com vistas no cumprimento do disposto no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal, o controle dos valores percebidos pelos conselheiros em outros órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, da administração direta ou indireta.

Ocorre que, após a deliberação do STF, permitindo - repito, com repercussão geral - a acumulação de aposentadoria com cargo efetivo, a possibilidade de entendimento dissonante fica bastante atenuada. A Procuradora de Justiça, nomeada para o cargo de Conselheira do CNJ, não em razão da vaga do Ministério Público, mas por ter sido escolhida pela Câmara dos Deputados, poderia, então, somar seus proventos com os vencimentos, razão por que, com os encômios de praxe, acompanho a proposta do E. Relator, Ministro Bruno Dantas.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de junho de 2021.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Revisor

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68372349.

ACÓRDÃO Nº 1518/2021 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.227/2021-5.
2. Grupo II – Classe de Assunto: III – Consulta.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Conselho Nacional de Justiça.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
5.1. Revisor: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Integridade de Atos e Pagamentos de Pessoal e de Benefícios Sociais (Sefip).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de consulta formulada pelo Presidente do Conselho Nacional de Justiça, Excelentíssimo Ministro Luiz Fux, onde se questiona se, à luz da Lei 11.365/2006, os Conselheiros do CNJ que recebem proventos de aposentadoria de outro cargo público devem receber remuneração integral equivalente ao subsídio de Ministro de Tribunal Superior e, em caso de resposta positiva, se a incidência do teto remuneratório deve considerar os vínculos de forma individualizada;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente consulta, porquanto preenchidos os requisitos do art. 264 do Regimento Interno do TCU;

9.2. responder ao consulente que:

9.2.1. os membros do Conselho Nacional de Justiça que recebem proventos de aposentadoria de outro cargo público, situação que somente se admite para os membros nomeados com fulcro nos incisos XII e XIII, do art. 103-B da Constituição Federal, fazem jus à remuneração integral prevista no art. 1º, *caput*, da Lei 11.365/2006, equivalente ao subsídio de Ministro de Tribunal Superior, sem a incidência do teto remuneratório quanto ao somatório dos ganhos do agente público, que deve ser aplicado a cada um dos vínculos formalizados;

9.2.2. os demais membros, além da imperiosa necessidade de estarem em atividade nos cargos elencados no art. 103-B, incisos I a XI, da Constituição Federal, submetem-se às disposições do art. 1º, §§ 1º ou 2º, da Lei 11.365/2006, a depender do cargo que ocupam;

9.3. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, ao Presidente do Conselho Nacional de Justiça.

10. Ata n° 24/2021 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/6/2021 – Telepresencial.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1518-24/21-P.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68256133.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Revisor), Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas (Relator), Vital do Rêgo e Jorge Oliveira.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
ANA ARRAES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Relator

Fui presente:

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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68256133.