



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
8º OFÍCIO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO

EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(A) FEDERAL DA 9ª VARA CÍVEL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL.

Distribuição por dependência ao Processo nº 15.455-39.2011.4.01.3400

AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 13 /2011/PRDF/AC
Inquérito Civil Público nº 1.16.000.003580/2008-37

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pelos procuradores da República signatários, no desempenho de suas atribuições e no cumprimento de seus deveres constitucionais e legais, com fundamento nos artigos 127, "caput", e 129, incisos II e III, da Constituição Federal, bem como no artigo 5º da Lei Federal n.º 7.347, de 24 de julho de 1985, e no artigo 6º, inciso VII, alíneas "a" e "d", da Lei Complementar n.º 75, de 20 de maio de 1993, vem propor a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA COM PEDIDO DE TUTELA ANTECIPADA

em face:

- da **UNIÃO (Câmara dos Deputados)**, pessoa jurídica de direito público, que deverá ser citada na forma do artigo 35, inciso IV, da Lei Complementar n.º 73/93.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
8º OFÍCIO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO

I – DO OBJETO.

O objetivo do Ministério Público Federal, por meio da presente Ação, é compelir a Câmara dos Deputados a cumprir as obrigações contidas no art. 37, inciso XI, da C.F., que diz respeito à observância do teto remuneratório.

Não foram arrolados como requeridos os servidores e parlamentares que recebem de forma indevida remuneração acima do teto porque as providências requeridas pelo Ministério Público Federal dizem respeito unicamente à Câmara dos Deputados, que é a destinatária do comando constitucional insculpido no art. 37, XI.

II – DOS FATOS

No curso da instrução do Inquérito Civil nº 1.16.000.003580/2008-37, o Ministério Público Federal identificou que a Câmara dos Deputados adota para fins de cumprimento do teto constitucional os parâmetros fixados no Processo Administrativo nº 2.264/2004, cujos termos podem ser extraídos da leitura do Parecer do então 1º Secretário e do Voto do Deputado José Thomaz Nonô.

De acordo com a leitura desses documentos, podemos concluir que, no que tange à fonte única, para a Câmara dos Deputados:

- estão incluídas no teto: as parcelas remuneratórias e as



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
8º OFÍCIO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO

vantagens de caráter pessoal;

- estão excluídas do teto: as parcelas elencadas no inciso III do art. 1º da Lei nº 8.852/94, além daquelas percebidas em virtude da participação em comissões permanentes, comissões de inquérito e grupos de trabalho/tarefa, auxílio-reclusão, abono de permanência, ressarcimento de despesas do Pró-Saúde e parcelas vinculadas ao exercício de função comissionada.

III - DO TETO REMUNERATÓRIO FIXADO NO ART. 37, INCISO XI, DA C.F.

A Constituição Federal, em seu art. 37, inciso XI, estabelece:

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

(...)

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
8º OFÍCIO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO

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;

A respeito do dever de observância do teto fixado no art. 37, XI, da C.F., o Supremo Tribunal Federal tem inúmeros julgados no sentido da aplicabilidade imediata do dispositivo constitucional, vejamos:

EMENTA: Agravo Regimental em Suspensão de Segurança. 2. Observância do limite remuneratório dos Servidores Públicos estabelecido pelo art. 37, XI, da Constituição de República, com redação dada pela Emenda Constitucional 41/2003. 3. O Supremo Tribunal Federal pacificou o entendimento de que a percepção de proventos ou remuneração por servidores



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
8º OFÍCIO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO

públicos acima limite estabelecido no art. 37, XI, da Constituição da República, enseja lesão ordem pública. 4. Impõe-se a suspensão das decisões coma forma de evitar o efeito multiplicador, que se consubstancia no aforamento, nos diversos tribunais, de processos visando ao mesmo escopo dos mandados da segurança objeto da presente discussão. Precedentes. 5. A decisão do Plenário no MS 24.875 (rel. Sepúlveda Pertence, DJ 06.10.06) refere-se apenas à concessão da segurança para que os impetrantes recebam o acréscimo previsto no art. 184, III, da Lei 1.711/52, de 20% sobre os proventos da aposentadoria, até sua ulterior absorção pelo subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, determinado em lei. Tal questão não se confunde com a controvérsia versada no caso. 6. Agravos Regimentais conhecidos e improvidos. [SS 2522 AgR, Relator(a): Min. GILMAR MENDES (Presidente), Tribunal Pleno, julgado em 12/06/2008, DJe-162 DIVULG 28-08-2008 PUBLIC 29-08-2008 EMENT VOL-02330-01 PP-00130].

No mesmo sentido são os julgados: 2.542-AgR. Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 12/06/2008 (DJE de 17/10/2008); 3.612-AgR. Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 19/12/2008 (DJE de 20/02/2009); 2.455-AgR e STA 100-AgR. Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 19/12/2008 (DJE de 13/02/2009).

Outros importantes julgados do Superior Tribunal de Justiça



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
8º OFÍCIO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO

reafirmaram tal entendimento, dentre os quais destacamos:

"RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO CIVIL. EXERCÍCIO DE FUNÇÕES GRATIFICADAS ENTRE 8/4/1998 E 4/9/2001. QUINTOS. DÉCIMOS. INCORPORAÇÃO. MINISTÉRIO PÚBLICO. MEMBRO. POSSIBILIDADE.

I - Se o interstício de um ano exigido para a incorporação de vantagem relativa ao exercício de função comissionada completou-se em 1999, deve ser deferida a incorporação na forma de décimos e não de quintos (art. 3º, II e parágrafo único da Lei nº 9.624/98).

II - A Medida Provisória n.º 2.225-45/2001, com a revogação dos artigos 3º e 10 da Lei n.º 8.911/94, autorizou a incorporação da gratificação relativa ao exercício de função comissionada no período de 8/4/1998 a 4/9/2001, transformando tais parcelas, desde logo, em VPNI – Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada. Precedentes do STJ.

III - Segundo entendimento firmado pelo c. Supremo Tribunal Federal, o direito à percepção de VPNI não impede a sua eventual absorção pelo subsídio, caso o valor deste alcance o valor da remuneração que o servidor vinha recebendo até a implementação do sistema de subsídio (MS nº 24.875/DF, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE).

IV - Ressalte-se, também, que o reconhecimento do direito aqui vindicado não inviabiliza a aplicação do novo teto

e



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
8º OFÍCIO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO

constitucional estabelecido pela Emenda Constitucional nº 41, de 19/12/2003, que passou a incluir a vantagem de caráter pessoal no cômputo da remuneração do servidor para fins do teto.

Recurso ordinário parcialmente provido." (STJ – RMS 21.960/DF, 5.ª Turma, Rel. Min. FELIX FISCHER, DJ de 07/02/2008 - sem grifo no original.)

Em seu magistério acerca da temática da autoaplicabilidade do teto remuneratório constitucional, o doutrinador Alexandre de Moraes¹ ensina que:

"A Emenda Constitucional n.º 41/03, alterando o tratamento dado à inovação trazida pela EC n-19/98 (teto salarial correspondente aos subsídios dos Ministros do Supremo Tribunal Federal), estabeleceu que a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de **qualquer** outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos

¹ MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. Alexandre de Moraes. 7.ª edição atualizada até a EC n.º 55/07. São Paulo: Atlas, 2007.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
8º OFÍCIO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO

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 (CF, art. 37, XI).

O texto é autoaplicável, pois conforme o art. 8º, da referida EC, n.º 41/03, até que seja fixado o teto remuneratório geral, correspondente ao valor do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, será considerado, para os fins de limite remuneratório, o valor da maior remuneração atribuída por lei na data da publicação da emenda constitucional a Ministro do Supremo Tribunal Federal, a título de vencimento, de representação mensal e da parcela recebida em razão de tempo de serviço.

A EC n.º 41/03, portanto, afastou o entendimento, da necessidade de edição de lei ordinária, de iniciativa conjunta do Presidente da República, dos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e do Presidente do Supremo

Two handwritten signatures in black ink are present at the bottom right of the page. The first is a large, stylized signature, and the second is a smaller, more compact signature.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
8º OFÍCIO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO

Tribunal Federal, para a fixação do teto salarial, e, conseqüentemente, para concessão de aplicabilidade ao texto constitucional. A citada emenda constitucional afastou, também, a própria iniciativa conjunta para fixação do subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal, dando nova redação ao inciso XV do art. 48, da Constituição Federal.

Assim, o teto salarial é autoaplicável e qualquer alteração nos subsídios dos ministros do STF dependerá de aprovação de lei ordinária, de iniciativa privativa do Presidente do Supremo Tribunal Federal.”

Passemos à análise das parcelas remuneratórias que devem integrar a base de cálculo para o cômputo do teto remuneratório.

III.1. DAS PARCELAS DEVEM SER CONSIDERADAS NO CÁLCULO DO TETO.

A matéria já foi objeto, ainda no ano de 2006, de normatização no âmbito do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público. Vejamos as disposições da Resolução nº 10/2006 do Conselho Nacional do Ministério Público Federal:

Resolução nº 10 do Conselho Nacional do Ministério Público Federal:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
8º OFÍCIO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO

Art. 4º Estão sujeitas ao teto constitucional todas as parcelas remuneratórias, inclusive as vantagens pessoais, exceto as seguintes verbas:

I – de caráter indenizatório:

- a) ajuda de custo para mudança e transporte;
- b) auxílio-alimentação;
- c) auxílio-moradia;
- d) diárias;
- e) auxílio-funeral;
- f) auxílio-transporte;
- g) indenização de férias não gozadas;
- h) indenização de transporte;
- i) licença-prêmio convertida em pecúnia;
- j) outras parcelas indenizatórias previstas em lei.

II – de caráter permanente:

- a) benefícios percebidos de planos de previdência instituídos por entidades fechadas, ainda que extintas;
- b) benefícios percebidos do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS em decorrência de recolhimento de contribuição previdenciária oriunda de rendimentos de atividade exclusivamente privada.

III – de caráter eventual ou temporário:

- a) auxílio pré-escolar;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
8º OFÍCIO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO

- b) benefícios de plano de assistência médico-social;
- c) bolsa de estudo que tenha caráter remuneratório;
- d) devolução de valores tributários e/ou contribuições previdenciárias indevidamente recolhidas.

Parágrafo único. É vedada, no cotejo com o teto remuneratório, a exclusão de parcelas que não estejam arroladas nos incisos e alíneas deste artigo.

Art. 5º Não podem exceder o valor do teto remuneratório, embora não se somem entre si nem com a remuneração do mês em que se der o pagamento;

I – adiantamento de férias;

II – gratificação natalina;

III – adicional constitucional de férias;

IV - remuneração ou provento decorrente do magistério, nos termos do art. 128, inciso II, alínea d, da Constituição Federal;

V - gratificação pela prestação de serviço à Justiça Eleitoral de que trata o art. 50, VI, da Lei nº 8.625/93 e a Lei nº 8.350/91;

VI - gratificação pela participação, como membro, em sessão do Conselho Nacional do Ministério Público ou do Conselho Nacional de Justiça;

VII - gratificação de magistério por hora-aula proferida no âmbito do Poder Público;

VIII – abono de permanência em serviço, no mesmo valor da contribuição previdenciária, conforme previsto no art. 40, § 19,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
8º OFÍCIO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO

da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional nº 41, de 31 de dezembro de 2003;

IX – pensão por morte;

Parágrafo único. O adiantamento de férias previsto no inciso I fica sujeito ao cotejo com o teto do mês de competência da remuneração antecipada.

Art. 6º Os valores nominais pagos em atraso ficam sujeitos, juntamente com a remuneração do mês de competência, ao cotejo com o teto, observadas as regras estabelecidas pela legislação vigente ao tempo em que deveriam ter sido satisfeitos.

No âmbito do Conselho Nacional de Justiça, a matéria foi tratada por meio da Resolução n.º 14, de 21 de março de 2006, que assim estabelece:

Artigo 2º Estão sujeitas aos tetos remuneratórios previstos no art. 1º as seguintes verbas:

I - de caráter permanente:

- a) vencimentos fixados nas tabelas respectivas;
- b) verbas de representação;
- c) parcelas de equivalência ou isonomia;
- d) abonos;
- e) prêmios;
- f) adicionais, inclusive anuênios, biênios, triênios, quinquênios,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
8º OFÍCIO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO

sexta-parte, "cascatinha", 15% e 25%, trintenário e **quaisquer outros referentes a tempo de serviço;**

g) gratificações;

h) vantagens de qualquer natureza, tais como:

- 1. gratificação por exercício de mandato (Presidente, Vice-Presidente, Corregedor, Diretor de Foro e outros encargos de direção e confiança);

- 2. diferenças individuais para compensar decréscimo remuneratório;

- 3. verba de permanência em serviço mantida nos proventos e nas pensões estatutárias;

- 4. quintos;

- 5. vantagens pessoais e as nominalmente identificadas - VPNI;

- 6. ajuda de custo para capacitação profissional.

i) retribuição pelo exercício, enquanto este perdurar, em comarca de difícil provimento;

j) proventos e pensões estatutárias;

k) percepção cumulativa de remuneração, proventos e pensões, de qualquer origem, nos termos do art. 37, inciso XI da Constituição Federal, ressalvado o disposto no art. 4º desta Resolução.

l - outras verbas remuneratórias, de qualquer origem;

II - de caráter eventual ou temporário:

a) gratificação pelo exercício de encargos de direção;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
8º OFÍCIO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO

Presidente de Tribunal e de Conselho, Vice-Presidente, Corregedor e Vice-Corregedor, Conselheiro, Presidente de Câmara, Seção ou Turma, Diretor de Foro, Coordenador de Juizados Especiais, Diretor e Vice-Diretor de Escola e outros;

b) exercício cumulativo de atribuições, como nos casos de atuação em comarcas integradas, varas distintas na mesma Comarca ou circunscrição, distintas jurisdições e juizados especiais;

c) substituições;

d) diferença de entrância;

e) gratificação por outros encargos na magistratura, tais como: Juiz Auxiliar na Presidência, na Vice-Presidência, na Corregedoria, e no segundo grau de jurisdição, Ouvidor, Grupos de Trabalho e Comissões, Plantão, Juiz Regional de Menores, Juizado Especial Adjunto, Juiz Orientador do Disque Judiciário, e Turma Recursal;

f) remuneração pelo exercício de função comissionada ou cargo em comissão;

g) abono, verba de representação e qualquer outra espécie remuneratória referente à remuneração do cargo e à de seu ocupante;

h) valores pagos em atraso, sujeitos ao cotejo com o teto junto com a remuneração do mês de competência;

III - outras verbas, de qualquer origem, que não estejam



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
8º OFÍCIO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO

explicitamente excluídas pelo art. 4º.

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

Artigo 3º Não podem exceder o valor do teto remuneratório, embora não se somem entre si e nem com a remuneração do mês em que se der o pagamento:

- I - adiantamento de férias;
- II - décimo terceiro salário;
- III - terço constitucional de férias;
- IV - trabalho extraordinário de servidores.**

Artigo 4º da Resolução Conselho Nacional de Justiça 14/2006. Ficam excluídas da incidência do teto remuneratório constitucional as seguintes verbas:

- I - de caráter indenizatório, previstas em lei:
 - a) ajuda de custo para mudança e transporte;
 - b) auxílio-alimentação;
 - c) auxílio moradia;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
8º OFÍCIO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO

- d) diárias;
- e) auxílio-funeral;
- f) auxílio-reclusão;
- g) auxílio-transporte;
- h) indenização de férias não gozadas;
- i) indenização de transporte;
- j) licença-prêmio convertida em pecúnia;
- k) outras parcelas indenizatórias previstas em lei e, para os magistrados, as previstas na Lei Orgânica da Magistratura Nacional de que trata o art. 93 da Constituição Federal.

II - de caráter permanente:

- a) remuneração ou provento de magistrado decorrente do exercício do magistério, nos termos do art. 95, parágrafo único, inciso I, da Constituição Federal.
- b) benefícios percebidos de planos de previdência instituídos por entidades fechadas, ainda que extintas.

III - de caráter eventual ou temporário:

- a) auxílio pré-escolar;
- b) benefícios de plano de assistência médico-social;
- c) devolução de valores tributários e/ou contribuições previdenciárias indevidamente recolhidos;
- d) gratificação do magistrado pelo exercício da função eleitoral, prevista nos art. 1º e 2º da Lei nº 8.350, de 28 de dezembro de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
8º OFÍCIO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO

1991, na redação dada pela Lei nº 11.143, de 26 de julho de 2005;

e) gratificação de magistério por hora-aula proferida no âmbito do Poder Público;

f) bolsa de estudo que tenha caráter remuneratório.

IV - abono de permanência em serviço, no mesmo valor da contribuição previdenciária, conforme previsto no art. 40, § 19, da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional nº 41, de 31 de dezembro de 2003.

Parágrafo único. É vedada, no cotejo com o teto remuneratório, a exclusão de verbas que não estejam arroladas nos incisos e alíneas deste artigo.

Como podemos ver das disposições citadas, o Conselho Nacional do Ministério Público Federal e o Conselho Nacional de Justiça deram tratamento idêntico a maior parte das parcelas remuneratórias. A divergência só ocorreu nas disposições que foram sublinhadas. Destas, apenas a remuneração pelo serviço extraordinário e o abono de permanência interessam, haja vista que não trataremos na presente Ação do cumprimento do teto nas hipóteses de fontes remuneratórias diversas vinculadas a órgãos distintos.

A C.F., em seu art. 37, XI, não excepcionou da observância do teto nenhuma verba remuneratória cuja fonte pagadora seja um ente público. Entende-se



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
8º OFÍCIO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO

por verba remuneratória toda aquela que é devida ao servidor em contraprestação ao serviço prestado. Sendo assim, só podem ser excluídas do teto as vantagens pecuniárias pagas ao servidor que não tenham esta natureza.

No caso do abono de permanência previsto no art. 40, §19, da CF, a verba paga diz respeito à devolução da contribuição previdenciária aos que, na data da EC nº 41/2003, já tinham completado os requisitos para aposentadoria voluntária mas preferiram continuar na atividade até completarem as exigências da aposentadoria compulsória. Aqui, não há que se falar em verba remuneratória mas sim em compensatória, pois se trata apenas da devolução de valores que o servidor não deveria pagar se tivesse optado pela aposentadoria a que já fazia jus. Portanto, essa parcela não está submetida ao teto, com razão o Conselho Nacional de Justiça.

Já os valores recebidos em contraprestação aos serviços extraordinários prestados tem clara natureza remuneratória, considerando que só são devidos em razão do trabalho realizado. A própria Lei 8.112/1990 insere o adicional por serviço extraordinário na Seção de Gratificações e Adicionais e não na que disciplina as indenizações. Poder-se-ia até argumentar que o acréscimo do 50% ao valor da hora trabalhada, no caso de serviço extraordinário, teria natureza indenizatória, mas a remuneração correspondente a hora a mais trabalhada jamais poderia ser tratada como se fosse indenização.

Embora o argumento pareça razoável, no entender do Ministério Público Federal, sequer este raciocínio pode ser acatado, porque o valor do adicional integra o cálculo da remuneração pelo serviço extraordinário, que, por sua vez, só



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
8º OFÍCIO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO

é devida se houver a efetiva prestação do serviço. Portanto, tem nítida natureza de verba remuneratória.

Feitas essas considerações, temos que deve ser aplicado aos servidores da Câmara dos Deputados os mesmos parâmetros fixados na Resolução nº 14/2006 do Conselho Nacional de Justiça, salvo em relação às horas extras que, ao contrário do estabelecido por este Conselho, devem sim integrar o cálculo do teto constitucional juntamente com a remuneração recebida no mês pelo servidor.

III.2 – DO VALOR DO TETO

Esclarecidas as verbas que devem ou não ser inseridas no cálculo do teto, resta-nos analisar o valor do teto. Não se tem dúvidas de que o critério definido pela C.F. como baliza é o subsídio do Ministro do Supremo Tribunal Federal. A questão, contudo, que pode suscitar dúvidas é se este valor deve ser considerado para fins de remuneração bruta máxima a ser recebida pelo servidor ou como valor líquido.

Embora a C.F. não seja literal a respeito desta questão, entende, o Ministério Público Federal, que há de ser considerada, para fins de teto, a remuneração bruta do servidor, já que o subsídio do ministro do Supremo Tribunal Federal corresponde ao valor bruto da sua remuneração.

Com isso, quer-se dizer que os descontos devidos na remuneração do servidor, seja a título de imposto de renda, seja de contribuição social ou



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
8º OFÍCIO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO

qualquer outro motivo, só podem ser feitos depois de excluída da remuneração a parcela remuneratória excedente ao valor do teto.

IV - DOS PARÂMETROS UTILIZADOS PELA CÂMARA DOS DEPUTADOS

De acordo com o entendimento adotado pela Câmara dos Deputados no Processo Administrativo nº 2.264/2004, estão excluídas do teto, no que tange à soma com a remuneração recebida pelo servidor, as seguintes parcelas:

- i) as elencadas no inciso III do art. 1º da Lei nº 8.852/94 ;
- ii) aquelas percebidas em virtude da participação em comissões permanentes, comissões de inquérito e grupos de trabalho/tarefa;
- iii) auxílio-reclusão, abono de permanência, ressarcimento de despesas do Pró-Saúde;
- iv) parcelas vinculadas ao exercício de função comissionada.

O entendimento adotado pela Câmara dos Deputados em relação às verbas descritas nos itens *ii* e *iv* colide com o tratamento dispensado pela matéria pelo Conselho Nacional de Justiça e pelo Conselho Nacional do Ministério Público. Para a Câmara, estas verbas não devem integrar o cálculo do teto porque são devidas aos



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
8º OFÍCIO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO

servidores pela acumulação de funções outras além daquelas ordinárias ao cargo. Porém, o argumento não convence, pois não se tem dúvidas de que a gratificação recebida pelo exercício dessas outras atribuições tem natureza remuneratória e está inserida na determinação constitucional contida no art. 37, XI.

Em relação aos valores pela prestação de serviços extraordinários, já discorremos acerca da natureza dessa verba, que, a nosso ver, também é remuneratória.

V – DA TUTELA INIBITÓRIA

No caso em apreço, o Ministério Público Federal busca impedir que parcelas remuneratórias que são indevidas porque ultrapassam o valor do teto fixado no art. 37, XI, da C.F. continuem sendo pagas, gerando enorme prejuízo aos cofres públicos (tutela inibitória).

A tutela preventiva, na qual insere-se a inibitória, tem assento constitucional, precisamente no inciso XXXV do art. 5º: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. A C.F., ao assim dispor, impôs ao Poder Judiciário o dever de enfrentar não apenas os casos nos quais já há lesão sofrida mas também aqueles em que há somente o risco do direito do jurisdicionado vir a ser violado.

A respeito do tema, vejamos algumas considerações de Luiz Guilherme Marinoni:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
8º OFÍCIO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO

"A tutela inibitória, configurando-se como tutela preventiva, visa a prevenir o ilícito, culminando por apresentar-se, assim, como uma tutela anterior à sua prática, e não como uma tutela voltada para o passado, como a tradicional tutela ressarcitória.

(...)

Quando se pensa em tutela inibitória, imagina-se uma tutela que tem por fim impedir a prática, a continuação ou a repetição do ilícito, e não uma tutela dirigida à reparação do dano. Portanto, o problema da tutela inibitória é a prevenção da prática, da continuação ou da repetição do ilícito, enquanto o da tutela ressarcitória é saber quem deve suportar o custo do dano, independentemente do fato de o dano ressarcível ter sido produzido ou não com culpa.

(...)

A tutela inibitória é caracterizada por ser voltada para o futuro, independentemente de estar sendo dirigida a impedir a prática, a continuação ou a repetição do ilícito.

(...)

A distinção entre ilícito e dano abriu as portas para a doutrina esclarecer que a tutela preventiva objetiva impedir a prática, a continuação ou a repetição do ilícito. A diferenciação entre ilícito e dano não só evidencia que a tutela ressarcitória não é a única tutela contra o ilícito, como também permite a configuração de uma tutela genuinamente preventiva, que

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'P' followed by a smaller 'e' and a vertical stroke.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
8º OFÍCIO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO

nada tem a ver com a probabilidade do dano, mas apenas com a probabilidade do ato contrário ao direito (ilícito).

Não existisse a presente Ação, o Ministério Público Federal teria que questionar judicialmente um a um os atos da Câmara dos Deputados contrários às normas ora debatidas, o que contraria o princípio da tutela jurisdicional adequada, além dos princípios da eficiência e da isonomia, abrindo brechas para decisões conflitantes, dentre outros inúmeros transtornos.

Negar a possibilidade do Poder Judiciário prestar uma tutela inibitória simplesmente por ela voltar-se à proteção de um ato futuro é afirmar que o nosso ordenamento jurídico não admite a tutela preventiva em relação ao ilícito, mas apenas a ressarcitória. Este pensamento, contudo, não encontra ressonância na moderna doutrina do processo civil brasileiro e nas alterações legislativas implementadas nas últimas décadas.

VI - DA TUTELA ANTECIPADA

O Código de Processo Civil exige para o deferimento de tutela antecipada estejam presentes dois requisitos: o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*.

A necessidade de se determinar, liminarmente, a suspensão imediata do pagamento de verbas remuneratórias que ultrapassam o teto constitucional advém do fato de que mês a mês estes valores estão sendo pagos aos servidores de forma indevida.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
8º OFÍCIO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO

Caso não seja deferida a antecipação de tutela, os pagamentos indevidos continuarão a ocorrer e, com isso, os valores serão repassados aos servidores, o que dificultará sobremaneira o seu retorno aos cofres públicos, haja vista o entendimento de parcela significativa dos Ministros dos nossos Tribunais Superiores de que os valores recebidos de boa-fé, mesmo que de forma indevida, não necessitam ser restituídos.

Frise-se que os servidores e parlamentares que serão atingidos serão apenas e tão somente aqueles que recebem remuneração acima do teto, que atualmente é de R\$ 26.723,13, tendo em vista que as parcelas remuneratórias que se pretende sejam suspensas são só aquelas que excedem este valor.

Portanto, não há que se falar em impossibilidade de suspensão de pagamento de verba alimentar, pois é evidente que as parcelas que não serão suspensas já asseguram de forma bastante confortável recursos suficientes para manutenção do servidor e da sua família.

Por fim, no que tange à verossimilhança das alegações do *parquet* Federal, os apontamentos jurídicos feitos ao longo desta exordial demonstram estar presente tal requisito.

VII – DA PROVA DOCUMENTAL

A presente Ação não segue instruída com a relação dos



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
8º OFÍCIO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO

servidores e parlamentares que atualmente recebem acima do teto. Porém, os documentos ora anexados à inicial são suficientes para demonstrar que o entendimento adotado pela Câmara dos Deputados está em desacordo com o previsto no art. 37 da C.F.

Como os dados relativos às remunerações dos servidores e parlamentares são de natureza financeira, para evitar possível alegação de nulidade da prova, o Ministério Público Federal requer seja autorizado judicialmente que a Câmara dos Deputados encaminhe todas as informações descritas no tópico C dos pedidos desta exordial, por serem tais informações importantes para demonstrar que o entendimento adotado por aquela Casa Legislativa afronta o art. 37, XI, da C.F. e vem acarretando prejuízo aos cofres públicos.

VIII - DOS PEDIDOS E REQUERIMENTOS

Diante de todo o exposto, o **Ministério Público Federal** requer:

(A) a oitiva da Requerida no prazo de 72 horas;

(B) seja determinado à Câmara dos Deputados, liminarmente, por meio de ofício ao seu Presidente, que:

B.1. Insira no cálculo da remuneração ou proventos recebidos no mês pelos servidores e parlamentares, para fins de cumprimento do teto constitucional, as seguintes parcelas



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
8º OFÍCIO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO

remuneratórias:

B.1.1 - de caráter permanente:

- a) vencimentos fixados nas tabelas respectivas;
- b) verbas de representação;
- c) parcelas de equivalência ou isonomia;
- d) abonos;
- e) prêmios;
- f) adicionais, inclusive anuênios, biênios, triênios, quinquênios, sexta-parte, "cascatinha", 15% e 25%, trintenário e **quaisquer outros referentes a tempo de serviço;**
- g) gratificações, inclusive gratificação de desempenho, gratificação de atividade legislativa e gratificação de representação;
- h) vantagens de qualquer natureza, tais como:
 - 1. diferenças individuais para compensar decréscimo remuneratório;
 - 3. verba de permanência em serviço mantida nos proventos e nas pensões estatutárias;
 - 4. quintos;
 - 5. vantagens pessoais e as nominalmente identificadas - VPNI;
 - 6. ajuda de custo para capacitação profissional.
- i) proventos e pensões estatutárias;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
8º OFÍCIO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO

j) outras verbas remuneratórias, de qualquer origem;

B.1.2 - de caráter eventual ou temporário:

a) gratificação pelo exercício de encargos de direção;

b) exercício cumulativo de atribuições;

c) substituições;

d) gratificação pelo exercício de atribuições transitórias, inclusive gratificação pela participação em comissões;

e) remuneração pelo exercício de função comissionada ou cargo em comissão;

f) abono, verba de representação e qualquer outra espécie remuneratória referente à remuneração do cargo e à de seu ocupante;

g) valores pagos em atraso, sujeitos ao cotejo com o teto junto com a remuneração do mês de competência;

h) remuneração

i) valores recebidos pela prestação de serviços extraordinários

B.1.3 Outras verbas, de qualquer origem, que não estejam explicitamente excluídas no item **B.3**;

B.2 Observe o valor do teto remuneratório no pagamento das seguintes parcelas remuneratórias, embora não se somem entre si e nem com a remuneração do mês em que se der o



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
8º OFÍCIO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO

pagamento:

- I - adiantamento de férias;
- II - décimo terceiro salário;
- III - terço constitucional de férias;

B.3 Exclua da incidência do teto remuneratório constitucional as seguintes verbas:

B.3.1 - de caráter indenizatório, previstas em lei:

- a) ajuda de custo para mudança e transporte;
- b) auxílio-alimentação;
- c) auxílio moradia;
- d) diárias;
- e) auxílio-funeral;
- f) auxílio-reclusão;
- g) auxílio-transporte;
- h) indenização de férias não gozadas;
- i) indenização de transporte;
- j) licença-prêmio convertida em pecúnia;
- k) outras parcelas indenizatórias previstas em lei como tais.

B.3.2- de caráter permanente:

- a) benefícios percebidos de planos de previdência



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
8º OFÍCIO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO

instituídos por entidades fechadas, ainda que extintas.

b) benefícios percebidos do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS em decorrência de recolhimento de contribuição previdenciária oriunda de rendimentos de atividade exclusivamente privada;

B.3.3 - de caráter eventual ou temporário:

- a) auxílio pré-escolar;
- b) benefícios de plano de assistência médico-social;
- c) devolução de valores tributários e/ou contribuições previdenciárias indevidamente recolhidos;
- d) bolsa de estudo que tenha caráter remuneratório.

B.3.4 - abono de permanência em serviço, no mesmo valor da contribuição previdenciária, conforme previsto no art. 40, § 19, da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional nº 41, de 31 de dezembro de 2003.

B.4. Abstenha-se de excluir, no cotejo com o teto remuneratório, outras verbas que não estejam expressamente arroladas no item B.3.

Em relação ao valor do teto a ser considerado



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
8º OFÍCIO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO

B.5. Efetue os descontos devidos da remuneração/subsídio/proventos dos servidores e parlamentares somente após a exclusão da parcela remuneratória excedente ao teto constitucional, considerando para tanto as disposições dos itens **B.1, B.2, B.3 e B.4;**

Em relação aos pedidos liminares

B.6 Fixe multa diária no valor R\$ 10.000,00 a ser paga pessoalmente pelo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados, em caso de descumprimento de quaisquer das obrigações determinadas liminarmente;

Requerimento de Prova Documental

(C) Seja determinado à Câmara dos Deputados, por meio de ofício ao Senhor Presidente, que encaminhe a esse Juízo, **no prazo de 30 dias e em meio magnético**, os dados relativos aos valores pagos aos seus membros, servidores e pensionistas, de janeiro de 2010 até o mês imediatamente anterior à data da decisão que deferir a presente medida, observando-se, para tanto, o layout definido no Relatório de Análise 0002/2011;

(D) A citação da União para querendo apresentar contestação;





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
8º OFÍCIO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO


(E) No mérito, a confirmação dos pedidos liminares, a fim de regularizar as ilegalidades descritas ao longo desta exordial, sem prejuízo de serem determinadas outras medidas por esse Juízo com fulcro no art. 461, § 5º, do Código de Processo Civil.

Dá-se à causa o valor de R\$ 10.000,000 (dez milhões de reais) apenas para efeitos fiscais.

Brasília, 11 de março de 2011


ANNA CAROLINA RESENDE DE AZEVEDO MAIA
PROCURADORA DA REPÚBLICA


BRUNO FREIRE DE C. CALABRICH
PROCURADOR DA REPÚBLICA


PAULO JOSÉ ROCHA JÚNIOR
PROCURADOR DA REPÚBLICA

A small, handwritten mark or signature in the bottom right corner of the page.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL
8º OFÍCIO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO

RELAÇÃO DE DOCUMENTOS

1. **Processo nº 2.264/2004**
2. **Relatório de Análise 0002/2011**

A small, handwritten mark or signature, possibly a stylized letter 'D' or a similar symbol, located to the right of the list items.

A large, handwritten signature in black ink, located below the list items.