



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 12 /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**, 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 União (Administração Pública Federal Direta) a cumprir as obrigações contidas no art. 37, incisos XVI e XI, da C.F., que diz respeito às hipóteses cabíveis de acumulação de cargos e à observância do teto remuneratório.

Não foram arrolados como requeridos os servidores que acumulam ilicitamente cargos públicos ou que recebem de forma indevida remuneração acima do teto porque as providências requeridas pelo Ministério Público Federal dizem respeito unicamente à União, que é a destinatária do comando constitucional insculpido no art. 37, XI e XVI, da C.F..

II – DOS FATOS

No curso da instrução do Inquérito Civil nº 1.16.000.003580/2008-37, o Ministério Público Federal recebeu a Representação feita pelo membro do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, Dr. Marinus Eduardo de Vries Marsico, ao TCU a respeito de possível descumprimento do teto remuneratório por parte do Poder Executivo, consoante levantamento feito pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal (SEFIP) do TCU, que confrontou dois bancos de dados pertencentes à Administração Pública Federal, quais sejam, o Relatório Anual de Informações Sociais (RAIS) e o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE), e identificou indícios de descumprimento do teto por parte de 1061 servidores de 604 órgãos. Ainda de acordo com os dados levantados, a projeção anual dos valores pagos indevidamente pode ultrapassar 150 milhões de reais.



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

A respeito do trabalho da SEFIP, o procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União esclareceu:

“é importante salientar que os dados acima apresentados estão longe de exaurir o número total de casos relacionados a esse lamentável fato administrativo. Na verdade, este membro do Ministério Público estima que os casos de extrapolação indevida do teto constitucional sejam algumas vezes superiores aos constantes desta representação (...)”.

A par dessas informações, o Procurador supramencionado ingressou com nova representação perante a Corte de Contas, mas, dessa vez, para apurar casos específicos de certos servidores que extrapolaram o teto remuneratório e tinham vínculo com o Tribunal de Contas da União e outros órgãos, inclusive com os da Administração Pública Federal. A partir desta representação, foi instaurado, no âmbito do Tribunal de Contas da União, o Processo nº 030.632/2007-5, que findou com o Acórdão nº 564-09/10, por meio do qual foram feitas várias recomendações para que a Administração Pública Federal cumprisse os ditames que regulam o teto remuneratório do funcionalismo público e a acumulação de cargos. No item 9.5.1. do referido acórdão consta:

“9.5.1 determinar a toda a Administração Pública direta, autárquica e fundacional, assim como às empresas públicas e às sociedades de economia mista, e suas subsidiárias que recebem recursos da União para aumento de despesa de pessoal ou de



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

custeio em geral, para fins de controle do teto remuneratório de que trata o art. 37, inciso XI, da Carta Política de 1988, em suas respectivas esferas de competência que, como medidas preliminares:

9.5.1.1. exigam de qualquer agente público, no ato da posse e anualmente, declaração quanto ao exercício ou não de outro cargo público, emprego ou função pública e à percepção de remuneração, subsídio, proventos, pensões e outra espécie remuneratória pagas à conta de recursos públicos;

9.5.1.2. efetuem, anualmente, a atualização cadastral dos ocupantes de cargos, funções ou empregos públicos da administração direta, autárquica ou 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, inclusive dos aposentados e pensionistas pagos com recursos públicos;

9.5.1.3. consultem, periodicamente, as bases de dados públicos, por amostragem, com vistas a verificar eventuais casos de pagamentos extrateto e adotem as providências cabíveis para cumprimento do comando constitucional, nos termos do subitem 9.3 retro. (...)"



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

No levantamento parcial feito pela SEFIP constam inúmeros servidores vinculados à Administração Pública Federal Direta que percebiam, em novembro de 2008, apenas referente a um dos cargos ocupados, valor excedente ao subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal vigente à época, que era de R\$ 24.500.

É possível que em alguns casos o recebimento de valores acima do teto se justifique em razão da natureza de algumas parcelas remuneratórias recebidas, porém os dados constituem indícios fortes de que o teto não está sendo observado de forma ordinária e corriqueira. Foram também identificadas irregularidades relativas à acumulação em si de cargos, seja em razão da carga horária exigida no caso de cargos cumuláveis, seja em face da impossibilidade de acumulação dos cargos ocupados.

Diante do montante de recursos envolvidos, ao Ministério Público Federal não coube outra alternativa que não a propositura da presente Ação.

Esclarece, ainda, o Ministério Público Federal que nesta demanda não será abordada a questão referente à aplicação do teto à soma das remunerações recebidas pela acumulação lícita de cargos.

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

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL

8º OFÍCIO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO

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

(...)

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



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

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 públicos acima limite estabelecido no art. 37, XI, da Constituição da República, enseja lesão ordem pública. 4. Impõe-se a suspensão das decisões como 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



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

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 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



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

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 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

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

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 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



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

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 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.



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

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:

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.



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

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;
- 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;



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

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, 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



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

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, 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;



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

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: 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;



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

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 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.



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

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;
- 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



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

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 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



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

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 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



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

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 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 União 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



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

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

IV – DA ACUMULAÇÃO DE CARGOS

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

Art. 37 (...)

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

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



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

(...)

§10. 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.**

Os dispositivos citados são claros ao dispor as hipóteses em que se admite a cumulação de cargos. Embora o § 10 só tenha sido acrescentado à C.F. pela Emenda Constitucional nº 20/1998, antes mesmo das suas disposições, o plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 163.024, DJ de 31.03.1995, já tinha firmado entendimento de que a acumulação de vencimentos e proventos só seria possível se os cargos fossem cumuláveis na atividade. Portanto, tal imposição não deriva do § 10 do art. 37 mas decorre diretamente do inciso XVI deste mesmo dispositivo constitucional.

Quanto à cumulação de vencimentos e proventos, o art. 11 da Emenda Constitucional nº 20/1998 assim dispôs:

Art. 11 - A vedação prevista no art. 37, § 10, da Constituição Federal, não se aplica aos membros de poder e aos inativos, servidores e militares, **que, até a publicação desta Emenda, tenham ingressado novamente no serviço público por concurso público de provas ou de provas e títulos, e pelas demais formas previstas na Constituição Federal, sendo-lhes proibida a percepção de mais de uma aposentadoria pelo**



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

regime de previdência a que se refere o art. 40 da Constituição Federal, aplicando-se-lhes, em qualquer hipótese, o limite de que trata o § 11 deste mesmo artigo. (grifamos)

Esse dispositivo autorizou que aquelas pessoas que, depois de aposentadas, ingressaram no serviço público por uma das formas permitidas pela C.F. continuassem a receber os proventos de sua aposentadoria com a remuneração do segundo cargo acumulado. A hipótese tratada no art. 11 citado não se destina a resguardar a situação jurídica daquelas pessoas que acumularam, ainda em atividade, os dois cargos, embora tivessem se aposentado de um deles, ela apenas contempla os que, **após se aposentarem**, ingressaram novamente no serviço público. Nesse sentido foi o voto da ministra relatora do Supremo Tribunal Federal no RE 382.389/MG, DJ 17.03.2006, vejamos:

“Acerca da acumulação de vencimentos e proventos, o Plenário desta Suprema Corte, no julgamento do RE 163.204, rel. Min. Carlos Veloso, por maioria, DF de 31.03.1995, consignou ser ela autorizada *'quando se tratar de cargos, funções ou empregos acumuláveis na atividade na forma permitida'* pelo art. 37, XVI e XVII, da Constituição.

A EC 20/98 tornou expressa na Carta da República essa orientação, ao acrescentar o § 10 ao art. 37, com a seguinte redação:

(...)

Por outro lado, a referida norma constitucional derivada, no seu art. 11, reconheceu o direito dos funcionários que se



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

aposentaram até a data da sua promulgação a continuarem recebendo conjuntamente os proventos e os vencimentos do cargo efetivo, desde que retornassem à atividade mediante concurso público:

Art. 11 (...)

Essa ressalva, por se tratar de exceção à regra que veda o recebimento simultâneo de proventos e vencimentos, deve ser interpretada de forma restritiva. Ou seja, somente o agente que retornou ao serviço público após a sua aposentadoria e 'que será beneficiado por essa regra de transição.'

O entendimento do Supremo Tribunal Federal harmoniza-se com as disposições da Lei 8.112/1990 que também disciplina a matéria, vejamos:

Art. 118. Ressalvados os casos previstos na Constituição, é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos.

1º A proibição de acumular estende-se a cargos, empregos e funções em autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Territórios e dos Municípios.

§ 2º A acumulação de cargos, ainda que lícita, fica condicionada à comprovação da compatibilidade de horários.

§ 3º Considera-se acumulação proibida a percepção de vencimento de cargo ou emprego público efetivo com



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

proventos da inatividade, salvo quando os cargos de que decorram essas remunerações forem acumuláveis na atividade.

Art. 119. O servidor não poderá exercer mais de um cargo em comissão, exceto no caso previsto no parágrafo único do art. 9º, nem ser remunerado pela participação em órgão de deliberação coletiva.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica à remuneração devida pela participação em conselhos de administração e fiscal das empresas públicas e sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas, bem como quaisquer empresas ou entidades em que a União, direta ou indiretamente, detenha participação no capital social, observado o que, a respeito, dispuser legislação específica.

Art. 120. O servidor vinculado ao regime desta Lei, que acumular licitamente dois cargos efetivos, quando investido em cargo de provimento em comissão, ficará afastado de ambos os cargos efetivos, salvo na hipótese em que houver compatibilidade de horário e local com o exercício de um deles, declarada pelas autoridades máximas dos órgãos ou entidades envolvidos.

Com relação ao requisito da compatibilidade de horários, a



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

matéria é mais complexa. O Tribunal de Contas da União e parcela significativa da nossa jurisprudência entendem que a exigência se aplica mesmo nas hipóteses em que o servidor está aposentado num dos cargos cumulados. Esse entendimento parte do pressuposto de que só é possível cumular vencimentos de um cargo com proventos de outro quando os dois cargos forem cumuláveis na atividade, para o quê se exige a compatibilidade de horários (art. 118 da Lei 8.112/1990).

Porém, fazendo-se uma interpretação teleológica do inciso XVI do art. 37 da C.F., vê-se que o escopo da C.F., ao exigir a compatibilidade de horários, foi garantir que as funções dos dois cargos acumuláveis sejam prestadas a contento e que não haja sobreposição de horários. Nos casos em que o servidor não acumula **na atividade** os dois cargos previstos nas alíneas do art. 37, inciso XVI, não vemos como aplicar a condicionante da compatibilidade de horários, pois não há risco de sobreposição de horários. Nesse mesmo sentido decidiu a Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 547731 AgR/MS, de 17.06.2008:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ACUMULAÇÃO DE DOIS CARGOS DE PROFESSOR. ARTIGO 37, XVI, DA CONSITUIÇÃO DO BRASIL. 1. A acumulação de dois cargos de professor – um cargo inativo com outro em atividade – não viola o disposto no art. 37, XVI, da Constituição do Brasil. 2. Não há incompatibilidade de horários se a servidora já se encontra aposentada em um dos cargos. Precedente. Agravo Regimental a que se nega provimento.



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

Com relação ao dever do servidor informar à Administração a respeito de cumulação de cargos públicos, o art. 13 da Lei 8.112/1990 estabelece:

Art. 13. A posse dar-se-á pela assinatura do respectivo termo, no qual deverão constar as atribuições, os deveres, as responsabilidades e os direitos inerentes ao cargo ocupado, que não poderão ser alterados unilateralmente, por qualquer das partes, ressalvados os atos de ofício previstos em lei.

(...)

§ 5º No ato da posse, o servidor apresentará declaração de bens e valores que constituem seu patrimônio e **declaração quanto ao exercício ou não de outro cargo, emprego ou função pública. (...)**

Além de estarem obrigados a informar por ocasião de sua posse se cumulam ou não cargo público, os servidores e autoridades listadas no art. 1º da Lei 8.730/1993 estão obrigados, por força deste diploma legal e da previsão contida no art. 13 da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992), a encaminhar periodicamente aos respectivos órgãos declarações atualizadas de seus bens, inclusive com indicação das fontes de renda, nos seguintes termos:

Lei 8.730/1993:

Art. 1º É obrigatória a apresentação de declaração de bens,



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

com indicação das fontes de renda, no momento da posse ou, inexistindo esta, na entrada em exercício de cargo, emprego ou função, **bem como no final de cada exercício financeiro, no término da gestão ou mandato e nas hipóteses de exoneração, renúncia ou afastamento definitivo, por parte das autoridades e servidores públicos adiante indicados:**

I - Presidente da República;

II - Vice-Presidente da República;

III - Ministros de Estado;

IV - membros do Congresso Nacional;

V - membros da Magistratura Federal;

VI - membros do Ministério Público da União;

VII - todos quantos exerçam cargos eletivos e cargos, empregos ou funções de confiança, na administração direta, indireta e fundacional, de qualquer dos Poderes da União. (...)

LIA – Lei 8.429/1992

Art. 13. A posse e o exercício de agente público ficam condicionados à apresentação de declaração dos bens e valores que compõem o seu patrimônio privado, a fim de ser arquivada no serviço de pessoal competente. (Regulamento)

(...)

§ 2º A declaração de bens será anualmente atualizada e na data em que o agente público deixar o exercício do mandato, cargo, emprego ou função.(...)



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

Portanto, para que a Administração identifique se o servidor ou qualquer das autoridades listadas no art. 1º da Lei 8.730/1993, depois da posse, passou a acumular outros cargos públicos, bastará examinar as declarações de bens encaminhadas pelo servidor, aí incluído agente político.

Caso seja identificado que o servidor acumula ilicitamente cargos públicos, as providências cabíveis são as previstas no art. 133 da Lei 8.112/1990:

Art. 133. Detectada a qualquer tempo a acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas, a autoridade a que se refere o art. 143 notificará o servidor, por intermédio de sua chefia imediata, para apresentar opção no prazo improrrogável de dez dias, contados da data da ciência e, na hipótese de omissão, adotará procedimento sumário para a sua apuração e regularização imediata, cujo processo administrativo disciplinar se desenvolverá nas seguintes fases:

I - instauração, com a publicação do ato que constituir a comissão, a ser composta por dois servidores estáveis, e simultaneamente indicar a autoria e a materialidade da transgressão objeto da apuração;

II - instrução sumária, que compreende indicição, defesa e relatório; (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

III - julgamento. (...)

§ 6º Caracterizada a acumulação ilegal e provada a má-fé,



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

aplicar-se-á a pena de demissão, destituição ou cassação de aposentadoria ou disponibilidade em relação aos cargos, empregos ou funções públicas em regime de acumulação ilegal, hipótese em que os órgãos ou entidades de vinculação serão comunicados. (...)

A Lei 8.730/1993 estabelece, por sua vez, as sanções aplicáveis às autoridades e servidores que descumprirem a obrigação imposta no art. 1º, acima citado, vejamos:

Art. 3º A não apresentação da declaração a que se refere o art. 1º, por ocasião da posse, implicará a não realização daquele ato, ou sua nulidade, se celebrado sem esse requisito essencial.

Parágrafo único. Nas demais hipóteses, a não apresentação da declaração, a falta e atraso de remessa de sua cópia ao Tribunal de Contas da União ou a declaração dolosamente inexata implicarão, conforme o caso:

- a) crime de responsabilidade, para o Presidente e o Vice-Presidente da República, os Ministros de Estado e demais autoridades previstas em lei especial, observadas suas disposições; ou
- b) infração político-administrativa, crime funcional ou falta



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

grave disciplinar, passível de perda do mandato, demissão do cargo, exoneração do emprego ou destituição da função, além da inabilitação, até cinco anos, para o exercício de novo mandato e de qualquer cargo, emprego ou função pública, observada a legislação específica.

IV.1 DA COMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS

Para que analisemos a compatibilidade de horários exigida na C.F. e na Lei 8.112/1990, é preciso analisarmos a jornada de trabalho imposta aos servidores. O art. 19 da Lei 8.112/1990 prevê que a jornada de trabalho terá duração máxima de quarenta horas semanais e mínima de trinta e cinco horas.

Com relação à jornada imposta aos servidores que ocupam cargos privativos de médicos e não estão designados para função comissionada ou cargo comissionado, a jornada a ser aplicada é a prevista no Decreto-lei 1.114/1976, qual seja, 20 horas semanais. Porém, essa jornada apenas se aplica aos servidores que ocupam cargos privativos de médicos, nos termos do art. 14 do referido Decreto-lei:

Art 14. Os ocupantes de cargos e empregos **integrantes da Categoria Funcional de Médico** ficam sujeitos à jornada de 4 (quatro) horas de trabalho, podendo, a critério e no interesse da Administração, exercer, cumulativamente, dois cargos ou empregos dessa categoria, inclusive no mesmo órgão ou



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

entidade.

No caso do servidor designado para o exercício de função comissionada ou que ocupa cargo em comissão incide o §1º do art. 19 da Lei 8.112/1990, que impõe o regime integral de dedicação ao serviço, ainda que o cargo do servidor seja exclusivo para médico.

Temos, assim, que apenas os servidores que ocupam cargos efetivos privativos de médicos e não estão designados para o exercício de função comissionada ou cargo comissionado podem cumular, na atividade, o exercício deste cargo com outro previsto nas alíneas do inciso XVI do art. 37 da C.F.

No caso em apreço, o levantamento feito pela SEPIF aponta para casos de cumulações de cargos nos quais há clara sobreposição de horários, pois a soma das cargas horárias dos respectivos cargos ultrapassa o limite de 60 horas semanais imposto por meio do Parecer GQ – 145/08 da Advocacia-Geral da União, que fora aprovado pelo Presidente da República e, por isso, é vinculante para toda a Administração Federal.

IV.2 DA ACUMULAÇÃO LÍCITA DE CARGOS

A C.F. , em seu art. 37, XVI, apenas autoriza sejam cumulados:

- a) **dois cargos de professor;**
- b) **um cargo de professor com outro técnico ou científico;**
- c) **a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de**



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

saúde, com profissões regulamentadas;

As hipóteses tratadas nas alíneas *a* e *c* não suscitam maiores dúvidas. Entretanto, a disposta na alínea *b* merece sejam feitas algumas ponderações a respeito do cargo técnico ou científico.

O Superior Tribunal de Justiça tem inúmeras decisões no sentido de que o cargo técnico/científico previsto no art. 37, XVI, “b”, da C.F. não se confunde com cargo de nível médio para **o qual não se exige formação específica**, vejamos:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS. PROFESSOR E TÉCNICO JUDICIÁRIO. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTE. OPÇÃO. PROCEDIMENTO. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO. NÃO-OCORRÊNCIA. OBSERVÂNCIA DA LEGISLAÇÃO ESTADUAL. RECURSO IMPROVIDO. 1. **"Não é possível a acumulação dos cargos de professor e Técnico Judiciário, de nível médio, para o qual não se exige qualquer formação específica e cujas atribuições são de natureza eminentemente burocrática"** (RMS 14.456/AM, Rel. Min. Hamilton Carvalhido, Sexta Turma). 2. A circunstância de o servidor público, em substituição, exercer funções para as quais se requer graduação em Direito não possibilita a acumulação, tendo em vista que o texto constitucional excepciona a regra de



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

inacumulabilidade tão-somente para os titulares de cargos públicos, e não de funções, havendo nítida distinção a respeito.

3. Constatado o acúmulo indevido de cargos, o servidor público do Estado de Roraima deverá ser intimado para apresentar sua opção. A ausência de manifestação do interessado é que dará início ao processo administrativo disciplinar, em que deverão ser observados os princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, nos termos da Lei Complementar Estadual 53/01.

4. Recurso ordinário improvido. (ROMS - RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA – 21224, Ministro Relator Arnaldo Esteves Lima, Quinta Turma, DJ: 01/10/2007)

No mesmo sentido: ROMS 20033, DJ 12/03/2007; ROMS 12352, DJ 23/10/2006; ROMS 14.456 - AM, DJ 02/02/2004; RMS 6116-SC/95; ROMS 7632-DF/96; ROMS 7570-PB/96 .

As decisões judiciais são bem claras ao afastar a possibilidade de cumulação de um cargo de nível médio com o cargo de professor. Pode-se falar genericamente em cargo de nível médio porque para este **como regra** não se exige nenhuma formação específica, embora na prática o exercício deste cargo possa estar atrelado à função específica, mas isso não é relevante, pois o que interessa é a formação do servidor que se exige para ocupar o cargo. E no caso de cargo de nível, não se exige tal condição, sendo suficiente a conclusão do segundo grau.

Quanto à acumulação de dois cargos de nível superior, a C.F.



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

apenas autoriza tal hipótese quando pelo menos um dos cargos é de professor ou quando os dois cargos forem privativos de profissionais da saúde, **com profissões regulamentadas**. Em nenhum outro caso é possível acumular licitamente dois cargos de nível superior.

Apesar disso, o levantamento feito pela SEFIP sugere que estão sendo acumulados ilicitamente cargos públicos.

V – DA TUTELA INIBITÓRIA

No caso em apreço, o Ministério Público Federal busca primordialmente sejam imediatamente adotadas medidas que impeçam que as irregularidades continuem a ser praticadas (tutela inibitória), mês a mês, gerando enorme prejuízo ao erário.

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 Marinoni²:

² MARINONI, Luiz Guilherme, “ Tutela Inibitória (individual e coletiva)”, 3ª Edição; São Paulo. Revista dos Tribunais.



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 nada tem a ver com a probabilidade do dano, mas apenas com



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

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 Administração Pública Federal 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.

Merece ser ressaltado ainda que as irregularidades objeto desta Ação são de cunho objetivo, ou seja, não foram condutas isoladas praticadas apenas em favor de uma determinada pessoa. Trata-se de comportamento rotineiro dos órgãos administrativos da Administração Pública Federal incompatíveis com o ordenamento jurídico e, por isso, pode e deve ser corrigido pelo Poder Judiciário.

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*.



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

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. O mesmo pode ser dito em relação à acumulação indevida de cargos.

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 que virão a ser atingidos serão apenas e tão somente aqueles que recebem remuneração acima do teto, que atualmente é de R\$ 26.723,13, e as parcelas remuneratórias que se pretende sejam suspensas são só aquelas que excedem a tal 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.



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

VII - DOS PEDIDOS E REQUERIMENTOS

Diante de todo o exposto, o **Ministério Público Federal** pede e reque:

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

(B) Seja determinado à União, liminarmente, por meio de ofício ao Ministro Chefe da Casa Civil e à Ministra do Planejamento, Orçamento e Gestão, que:

Em relação ao teto remuneratório

B.1. Insira no cálculo da remuneração ou proventos recebidos no mês pelos servidores, aí incluídos os agentes políticos, para fins de cumprimento do teto constitucional, as seguintes parcelas remuneratórias:

B.1.1 - de caráter permanente:

- a) vencimentos fixados nas tabelas respectivas;
- b) verbas de representação;
- c) parcelas de equivalência ou isonomia;



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

- 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;
- 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;
- 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;



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

- 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
- l) 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 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:



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

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 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;



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

- 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

B.5. Efetue os descontos devidos da remuneração/proventos/subsídio do servidor (e agente político) 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 à acumulação de cargos



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

B.6. Exija no ato da posse dos servidores efetivos e comissionados, aí incluídos os agentes políticos, que firmem declaração a respeito do exercício ou não de outro cargo, emprego ou função pública;

B.7. Exija de todos os servidores, aí incluídos os agentes políticos, que, apesar de já empossados, não firmaram declaração a respeito do exercício ou não de outro cargo público, consoante disposto no art. 13, §5º, da Lei 8.112/1990, que o façam no prazo de 30 dias;

B.8. Exija como condição para a posse em cargos efetivos que os futuros servidores apresentem declaração dos bens e valores que compõem o seu patrimônio privado, nos termos dispostos no art. 13 da Lei 8.429/1992;

B.9. Exija dos ocupantes de cargos comissionados, dos servidores designados para exercício de função comissionada e das autoridades listadas no art. 1º da Lei 8.730/1993, no momento da posse ou, inexistindo esta, na entrada em exercício de cargo, emprego ou função, bem como no término de cada exercício financeiro, da gestão ou do mandato e nas hipóteses de exoneração, renúncia ou afastamento definitivo, que apresentem declaração de bens, com indicação das fontes de renda, nos termos previstos na Lei 8.730/1993;



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

B.10. Adote, em no máximo 30 dias, as providências descritas no art. 133 da Lei 8.112/1990 em relação a todos os servidores, aí incluídos os agentes políticos, que acumulam cargos públicos, ambos na atividade, e não preenchem os seguintes requisitos cumulativamente (art. 37, XVI, da C.F.):

B.10.1. Compatibilidade de horário: considerando como parâmetro a jornada de 20 horas para os servidores investidos em cargos privativos de médicos e que não ocupam cargo comissionado ou função comissionada; de 40 horas para todos os outros servidores; e a jornada máxima de 60 horas semanais somando-se as cargas horárias dos dois cargos cumulados;

B.10.2. Se os cargos públicos acumulados são: dois de professores; ou um de professor e outro de nível superior; ou dois privativos de profissionais da saúde, com profissões regulamentadas;

B.11. Adote, em no máximo 30 dias, as providências descritas no art. 133 da Lei 8.112/1990 em relação a todos os servidores, aí incluídos os agentes políticos, que acumulam cargos públicos, sendo um na atividade e o outro na inatividade, que não se enquadrem em uma das seguintes hipóteses:



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

B.11.1. Serem os cargos públicos acumulados: dois de professores; ou um de professor e outro de nível superior; ou dois privativos de profissionais da saúde, com profissões regulamentadas;

B.11.2. Tenha o servidor se aposentado de um dos cargos antes da Emenda Constitucional nº 20/1998 (15.12.1998) desde que o ingresso no segundo cargo tenha se dado depois da aposentadoria no primeiro;

B.11.3. O cargo exercido em atividade seja comissionado ou eletivo (art. 37, §10, da C.F.);

B.12. Adote as providências descritas nos itens **B.10 e B.11** sempre que qualquer servidor se enquadrar nas hipóteses elencadas;m

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

Especificação de Provas

(D) Seja deferida a realização de auditoria externa na folha de pagamento da União, no período de janeiro de 2010 até janeiro de 2011, a ser feita pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal – SEFIP – do Tribunal de Contas da União, com a participação de



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

peritos indicados pela União e pelo Ministério Público Federal;

(E) Seja decretado o sigilo do CD contendo a planilha com os nomes identificados pela SEFIP e as respectivas remunerações, por conter informações financeiras;

(F) 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\$ 15.000.000 (quinze milhões de reais) apenas para efeitos fiscais.

Brasília, 11 de março de 2011.

ANNA CAROLINA RESENDE DE A. MAIA
PROCURADORA DA REPÚBLICA

BRUNO FREIRE DE C. CALABRICH
PROCURADOR DA REPÚBLICA

PAULO JOSÉ ROCHA JÚNIOR
PROCURADOR DA REPÚBLICA

RELAÇÃO DE DOCUMENTOS



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

- 1. Representação feita pelo membro do MP junto TCU Marinus Eduardo de Vries Marsico**
- 2. CD contendo os dados do SIAPE e RAIS**
- 3. Acórdão do TCU nº 564-09/10**
- 4. Parecer GQ – 145/08 da Advocacia-Geral da União**