



**PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL  
9ª VARA FEDERAL**

**DECISÃO Nº : -B/2011**  
**PROCESSO : 15455-39.2011.4.01.3400**  
**CLASSE 7100 : AÇÃO CIVIL PÚBLICA**  
**REQUERENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**REQUERIDO : UNIÃO FEDERAL (SENADO FEDERAL)**

Trata-se de AÇÃO CIVIL PÚBLICA, **com pedido liminar**, proposta pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** em desfavor da **UNIÃO FEDERAL**, objetivando compelir o Senado Federal a cumprir a obrigação contida no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal que diz respeito à observância do teto remuneratório. Não foram arrolados como requeridos os servidores que recebem de forma indevida remuneração acima do teto porque não são eles os destinatários das providências requeridas pelo Ministério Público Federal. Além disso, o que se busca é que o Senado Federal cumpra com o dever previsto na Constituição Federal de reter a remuneração dos seus servidores que esteja em desacordo com os preceitos do art. 37, inciso XI, da Constituição Federal.

Alega, em síntese, que no curso do Inquérito Civil nº 1.16.000.003580/2008-37, o Ministério Público Federal questionou o Senado Federal a respeito dos parâmetros utilizados pelo órgão para a aferição do cumprimento do teto constitucional. Em resposta, o Senado nos encaminhou o Parecer nº 242/2005-ADSO, elaborado em 2005 e que tratava da matéria no âmbito desta Casa Legislativa. Pela leitura deste Parecer podemos concluir que, no que tange à fonte única, para o Senado Federal:

- estão incluídas no teto:

as parcelas remuneratórias, as compensatórias e as previdenciárias;

as vantagens pessoais; as VPNI's decorrentes da antiga incorporação dos quintos/décimos; o adicional por tempo de serviço; a vantagem pessoal identificável ( art.1º da Lei 10.698/2003); a diferença de classe o acréscimo de 20% estão inseridas no teto;

- estão excluídas do teto:

a Função Comissionada/Opção e o Vencimento de Diferença de FC Direção, que, nos termos do Parecer, *“retribuem os servidores efetivos pelo exercício de encargos relativos à direção ou chefia de órgãos e pessoas ou de assessoramento”* ;

gratificação pelo exercício de função comissionada; ressarcimento de despesas médicas, auxílio-alimentação, auxílio moradia, auxílio-pré-escolar, diárias;

serviços extraordinários; adicional de férias; gratificação natalina; adicional noturno; adicional de insalubridade/periculosidade; abono de permanência no serviço público;

gratificação de comissão, que é recebida por serviços prestados em atividades diversas das estabelecidas para os cargos efetivos e funções comissionadas.

Paralelamente à investigação levada a termo no Inquérito Civil nº 1.16.000.003580/2008-37, foi instaurado o Inquérito Civil n. 1.16.000.001865/2009-14 com o objetivo de investigar as notícias amplamente divulgadas na mídia a respeito da existência de "atos secretos" no âmbito do Senado Federal. Nesta investigação, o Ministério Público Federal solicitou ao Tribunal de Contas da União, por meio do Ofício nº 776/2009/MPF/PRDF/AC,

fosse feita uma auditoria em todo da folha de pagamento do Senado. A mesma solicitação fora feita pelo Presidente desta Casa Legislativa.

Em atenção aos pedidos formulados, foi instaurada a Tomada de Contas nº 019.100/2009-4, no bojo da qual fora feita a auditoria na folha de pagamento do Senado, no mês de **agosto de 2009**.

Os auditores do Tribunal de Contas da União identificaram, de forma sintética, as seguintes irregularidades, que constam descritas no Relatório de Fiscalização nº 629/2009:

**- 464 (quatrocentos e sessenta e quatro) servidores do Senado Federal, incluindo a Gráfica e o PRODASEN, recebendo remunerações cujo somatório situa-se acima do teto constitucional, em desconformidade com o inciso XI do art. 37 da Constituição Federal de 1988. (item 3.1).**

- 83 (Oitenta e três) servidores do Senado Federal têm incorporados aos seus vencimentos parcelas de quintos de FC sem que tenham sido designados para o exercício de função comissionada de direção, chefia ou assessoramento, em desconformidade com os artigos 62 e 62-A da Lei 8.112/1990, 3º da Lei 8.911/1994, 15 da Lei 9.527/1997, e com a orientação do Acórdão 1.473/2009 - TCU/Segunda Câmara, (item 3.3);

- O Senado Federal está concedendo paridade de reajuste às pensões instituídas após 19.02.2004, data da edição da Medida Provisória 167/2004, convertida na Lei 10.887/2004, que regulamentou diversos dispositivos da EC 41/2003, conforme relação de instituidores de fls. 196 a 199, Anexo 03. (item 3.6);

- O Senado Federal está concedendo aumento na remuneração dos seus servidores sem amparo legal (Diferença da remuneração entre o padrão do servidor e o do Analista final de carreira, padrão S45; Gratificação de Perícia Médica; FC-6 para membros das Comissões Permanentes de Licitações, e para Técnicos Legislativos-Área de Polícia, Segurança e Transporte e Enfermagem; Gratificação Comissão Nível I, II e III, e Gratificação Tour), em desconformidade com o inciso XIII do art. 52 da Constituição Federal de 1988. (item 3.7);

- Os Consultores Legislativos ativos do Senado Federal não têm descontado dos seus vencimentos o valor da contribuição devida ao Plano de Seguridade Social do Servidor - PSS incidente sobre a parcela da FC-08 vinculada à investidura no cargo, embora tal parcela integre os proventos de aposentadoria, em desconformidade com o art. 4º da Lei 10.887/2004. (item 3.8);

- O Senado Federal está pagando Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada - VPNI de Adicional de PL, de Esforço Concentrado e de Prêmio de Produtividade - PP, rubricas 162, 165 e 189, respectivamente, aos seus servidores como parcela fixa, sem a devida compensação em razão dos aumentos específicos concedidos à categoria ou individualmente, em virtude de promoção na carreira, em desconformidade com jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal - STF e do Tribunal de Contas da União - TCU. (item 3.9).

- Há servidores do Senado Federal, incluindo a Gráfica e o PRODASEN, acumulando indevidamente cargos públicos, em desconformidade com o disposto no art. 37, inciso XVI, da Constituição Federal de 1988. (item 3.2).

- Servidores ocupantes de cargo efetivo, detentores de cargo/função comissionada ou não, cumprindo jornada de trabalho inferior a 40 (quarenta) horas semanais, em desconformidade com o art. 19 da Lei 8.112/1990. (item 3.4).

- O Senado federal está pagando horas extras aos seus servidores ocupantes de cargo efetivos e em comissão sem a observância dos requisitos previstos no art. 74 da Lei 8.112/1990. (item 3.5).

O total do prejuízo estimado pelo Tribunal de Contas da União com as irregularidades citadas no ano de 2009 foi de R\$ 157.766.011,88, valor este que corresponde a 10.18% do total das despesas com folha de pagamento em todo ano de 2009. Contudo, a estimativa está subvalorizada porque o Tribunal de Contas da União analisou apenas as fichas financeiras no período de julho de 2008 a agosto de 2009, conforme se vê das fls. 02 a 09 do Anexo 01. Além disso, a estimativa do Tribunal de Contas da União não levou em consideração o aumento de remuneração estabelecido pela Lei 12.300/2010.

De posse do Relatório de Fiscalização nº 629/2009, em dezembro de 2010, o Ministério Público Federal, mais uma vez na tentativa de solucionar o mais rapidamente possível as graves irregularidades noticiais, oficiou ao Senado Federal, por meio do seu Diretor-Geral, questionando-o acerca da viabilidade de firmarmos um termo de ajustamento de conduta (Ofício nº 330/2010/MPF/PRDF/AC). Contudo, até a presente data, não houve resposta ao expediente.

Em razão disso, não restou ao *Parquet* Federal outra alternativa que não o ajuizamento de ações judiciais para sanar todas as irregularidades. Como estas são muitas, pois envolvem, além das identificadas pelo Tribunal de Contas da União, outras apuradas no curso do Inquérito Civil nº 1.16.000.001865/2009-14, decidiu, o Ministério Público Federal, pela propositura de várias ações distintas, cada uma delas envolvendo um rol de ilicitudes.

Por fim, esclarece, o *parquet*, que, embora o Relatório de Auditoria 629/2009 tenha sido produzido em abril de 2010, apenas em outubro de 2010 foi enviada cópia desse relatório ao Ministério Público Federal e, em dezembro, foi-nos remetida cópia em meio magnético dos documentos que instruíram as conclusões dos auditores do Tribunal de Contas da União.

Acostadas aos autos cópias de documentos de fls. 44/371.

Despacho de fls. 373 determina a intimação da requerida para manifestação no prazo de 72 horas.

A União Federal apresenta manifestação de fls. 379/433, pugna pelo indeferimento da medida antecipatória de tutela, a extinção do feito em face do interesse de agir e, no mérito, a improcedência do pedido.

### **Relatado. Decido.**

Inicialmente, rejeito a preliminar de falta de interesse de agir, pois na presente ação o Ministério Público Federal procura defender interesse público devidamente caracterizado, ou seja, a observância do teto remuneratório estabelecido na Constituição Federal.

Por tratar-se de pedido de liminar, são necessárias as presenças dos requisitos de relevância jurídica (*fumus boni juris*) e a possibilidade de lesão irreparável ou de difícil reparação (*periculum in mora*).

Pois bem, se discute na ação a não observação do teto remuneratório por servidores públicos e membros do Senado Federal.

A Constituição da República dispõe:

“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; “ **(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, publicada no DOU de 31/12/2003).**

Quando a Constituição reza que a remuneração e o subsídio não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, tem-se como teto remuneratório na Administração Pública Federal o subsídio bruto de Ministro do STF.

O art. 9º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, regra de transição do regime passado para o atual, assim dispõe:

“Art. 9º Aplica-se o disposto no art. 17 do Ato das

Disposições Constitucionais Transitórias aos vencimentos, remunerações e subsídios dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza.” (sublinhei)

Tal regra de transição objetiva afastar a alegação de direito adquirido à remuneração ou subsídio superior ao teto estabelecido na regra permanente. O art. 17 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estabelece:

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

Esse comando da Constituição afasta qualquer dúvida, não é possível bular o teto previsto no inciso XI do art. 37 da Constituição na redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, de 2003.

No bojo da petição inicial o Ministério Público Federal traz à baila precedente do Supremo Tribunal Federal, que se transcreve:

“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 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]

Outros precedentes citados: 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).

Está claro no precedente do Supremo Tribunal Federal de que **percepção de proventos ou remuneração por servidores públicos acima limite estabelecido no art. 37, XI, da Constituição da República, enseja lesão ordem pública.**

Os fatos narrados na inicial ensejam grave lesão à ordem pública, pois centenas de servidores públicos do Senado Federal, por meio de manobra

administrativa, percebem remuneração acima do limite estabelecido no art. 37, XI, da Constituição.

Muito bem colocado pelo Ministério Público Federal: **“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.”**

Assim, todas as verbas remuneratórias percebidas devem observar o limite do teto constitucional, sob pena de afronta à Constituição.

Portanto, presente a relevância jurídica (*fumus boni juris*) e a possibilidade de lesão irreparável ou de difícil reparação (*periculum in mora*), pois é preciso estancar, imediatamente, essa sangria de dinheiro público em benefício de servidores públicos do Senado Federal que percebem remuneração acima do teto constitucional.

Isso posto, **DEFIRO o pedido liminar**, determinando ao Senado Federal, por meio de seu Presidente e a todos os membros da Comissão Diretora, que:

**Em relação às parcelas que devem compor o cômputo do teto**

**1)** Insira no cálculo da remuneração ou proventos recebidos no mês pelos servidores e membros do Senado Federal, para fins de cumprimento do teto constitucional, as seguintes parcelas remuneratórias:

**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:

- diferenças individuais para compensar decréscimo remuneratório;

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

- quintos;

- vantagens pessoais e as nominalmente identificadas - VPNI;

- ajuda de custo para capacitação profissional;

i) proventos e pensões estatutárias;

j) outras verbas remuneratórias, de qualquer origem;

**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;

j) outras verbas, de qualquer origem, que não estejam explicitamente excluídas no item **verbas excluídas a seguir explicitadas;**

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;

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

**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.**

**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;

**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.

**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.

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

**Em relação ao valor do teto a ser considerado**

- 5) Efetue os descontos devidos da remuneração/proventos do servidor e do membro do Senado Federal somente após a exclusão da parcela remuneratória excedente ao teto constitucional, considerando para tanto as disposições dos itens 1, 2, 3 e 4;

6) **Determino** ao Senado Federal, 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 Pesquisa 0002/2011, que coincide com os padrões utilizados pelo Tribunal de Contas da União na auditoria realizada na TC 019.100/2009-4;

- 7) Decreto o sigilo da documentação referente à Tomada de Contas nº 019.100/2009-04, por conter informações financeiras;

**8)** Fixo multa diária de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) para a hipótese de eventual descumprimento desta decisão a partir da folha de pagamento do corrente mês.

Por fim, sugere-se à Comissão Diretora do Senador Federal a elaboração de Resolução para regular o assunto à semelhança das Resoluções do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público.

**Oficie-se o Excelentíssimo Sr. Presidente do Senado Federal, com cópia do inteiro teor desta decisão, para fins de imediato cumprimento.**

**Intimem-se. Cite-se.**

Brasília, DF, 24 de junho de 2011.

ALAÔR PIACINI  
Juiz Federal Substituto da 9ª Vara/DF