



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

**DECISÃO Nº : -B/2011**  
**PROCESSO : 16152-60.2011.4.01.3400**  
**CLASSE 7100 : AÇÃO CIVIL PÚBLICA**  
**REQUERENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**REQUERIDO : UNIÃO FEDERAL**

Trata-se de **AÇÃO CIVIL PÚBLICA**, com pedido **liminar**, proposta pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** em desfavor da **UNIÃO FEDERAL**, objetivando compelir a União (Administração Pública Federal Direta) a cumprir as obrigações contidas no art. 37, incisos XVI e XI, da Constituição Federal, 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 Constituição Federal.

Alega, em síntese, que 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.

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 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. (...)”**

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.

Acostadas aos autos cópias de documentos de fls. 52/108

Despacho de fls. 156 determina a intimação da requerida para manifestação no prazo de 72 horas.

A União Federal apresenta manifestação de fls. 1622/, pugna pelo indeferimento da medida liminar. Juntou Nota Informativa de fls. 177/179 e de 181/185.

#### **Relatado. Decido.**

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 nas hipóteses cabíveis de acumulação de cargos.

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 tocante à acumulação de cargos a Constituição prevê:

“XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, **observado em qualquer caso o disposto no inciso XI.** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

a) a de dois cargos de professor; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 34, de 2001)

Observa-se que nas hipóteses prevista no inciso XVI do art. 37 da Constituição é possível a cumulação de dois cargos públicos, desde que observado o disposto no inciso XI do mesmo artigo, ou seja, a remuneração dos dois cargos não pode extrapolar o teto constitucional.

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 cio 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).

Fica claro no precedente do Supremo Tribunal Federal 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 **mais de mil servidores públicos** de diferentes órgãos, em razão de

cumulação de cargos, por meio de manobra administrativa, percebem remuneração acima do limite estabelecido no art. 37, XI, da Constituição.

Não se quer afastar a cumulação de cargos nos casos previstos na Constituição, mas que nessas hipóteses seja observado o teto remuneratório nela previsto.

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 de diferentes órgãos que percebem remuneração acima do teto constitucional em razão de cumulação de cargos.

Isso posto, **DEFIRO o pedido liminar**, determinando à União Federal, por intermédio da Ministra Chefe da Casa Civil e da Ministra Chefe do Planejamento, Orçamento e Gestão, que:

**Em relação ao teto remuneratório**

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:

**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:

- 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/subsídio do servidor e (agente político) somente após a exclusão da parcela remuneratória excedente ao teto constitucional, considerando para tanto as disposições dos itens 1, 2, 3 e 4;

**Em relação à acumulação de cargos**

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;

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;

**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;

**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;

**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.):

**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;

**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;

**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:

**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;

**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;

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

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

**13.** Determino 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 peritos indicados pela União e pelo Ministério Público Federal;

**14** Decreto o sigilo do CD contendo a planilha com os nomes identificados pela SEFIP e as respectivas remunerações.

Oficiem-se as Excelentíssimas Sras. Ministras Chefe da Casa Civil e Chefe do Planejamento, Orçamento e Gestão, 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