



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
AUDITORIA INTERNA
SECRETARIA DE ORIENTAÇÃO E AVALIAÇÃO**

PARECER SEORI/AUDIN-MPU Nº 896/2019

Referência : Despacho, de 29/10/2019. PGEA nº 005348.2018.01.900/3.
Assunto : Pessoal. Acumulação de cargos. Percepção de auxílios duplicados.
Interessado : Diretoria-Geral. Procuradoria-Geral do Trabalho.

Por intermédio de Despacho assinado eletronicamente em 29 de outubro de 2019, o Senhor Diretor-Geral Adjunto da Procuradoria-Geral do Trabalho consulta esta Auditoria Interna do MPU sobre a legalidade da acumulação de cargos públicos detectada por meio de recadastramento efetuado no âmbito do Ministério Público do Trabalho.

2. Consta dos autos o Parecer nº 130072.2019, expedido pelo Departamento de Legislação da PGT/MPT, que conclui pela legalidade da acumulação remunerada de cargos detectada de Analista do MPU/Perícia/Medicina do Trabalho no MPT com o de Assistente Técnico Especializado-Médico Fiscal no CREMERJ, porém a Unidade solicita orientação no sentido de haver a “possibilidade de ressarcimento ao erário, referente ao recebimento em duplicidade de auxílio-alimentação e de auxílio pré-escolar pela Servidora”.

3. Em exame, convém observar, inicialmente, que a regra geral é a proibição de acumulação remunerada de cargos públicos. No entanto, o art. 37, inciso XVI, da Carta Magna de 1988, traz as previsões legais nas quais a acumulação remunerada de cargos públicos é permitida:

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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(...)

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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico; (Redação dada 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) (Grifos nossos)

4. Da leitura do quanto transcrito, observa-se que, para que a acumulação remunerada de cargos públicos seja considerada legal, é imprescindível a compatibilidade de horários entre os cargos acumulados. Assim, conforme as informações constantes nos autos do processo, a servidora possui carga horária de 20 horas semanais tanto no cargo de profissional de saúde ocupado no MPT quanto no cargo de profissional de saúde ocupado no CREMERJ, sendo, portanto, sob esse prisma, legal a acumulação em análise.

5. A despeito do caso concreto em análise, cumpre registrar a existência de vasta jurisprudência no STF e no TCU sobre os Conselhos de Fiscalização Profissional, categoria na qual se insere o CREMERJ, serem considerados como Autarquias e, por conta disso, estarem sujeitos aos princípios constitucionais aplicáveis à Administração Pública, conforme se depreende dos excertos extraídos dos Acórdãos nº 578/2006 - TCU - Plenário e RE 539.224/CE - STF - Primeira Turma, *ipsis litteris*:

ACÓRDÃO Nº 578/2006 - TCU - PLENÁRIO

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL. ADMISSÃO DE PESSOAL SEM CONCURSO PÚBLICO. PROCEDÊNCIA.

1. Os conselhos de fiscalização profissional sujeitam-se aos princípios constitucionais aplicáveis à Administração Pública e devem, portanto, observar a regra do concurso público para a admissão de pessoal.

2. São irregulares as contratações de pessoal sem concurso público a partir de 18/05/2001, data da publicação no Diário da Justiça da deliberação do Supremo Tribunal Federal acerca do julgamento do mérito do Mandado de Segurança n. 21.797-9.

RE 539.224/CE - STF – PRIMEIRA TURMA

ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSELHO DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL. EXIGÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO. ART. 37, II, DA CF. NATUREZA JURÍDICA. AUTARQUIA.

FISCALIZAÇÃO. ATIVIDADE TÍPICA DE ESTADO. 1. Os conselhos de fiscalização profissional, posto autarquias criadas por lei e ostentando personalidade jurídica de direito público, exercendo atividade tipicamente pública, qual seja, a fiscalização do exercício profissional, submetem-se às regras encartadas no artigo 37, inciso II, da CB/88, quando da contratação de servidores. 2. Os conselhos de fiscalização profissional têm natureza jurídica de autarquias, consoante decidido no MS 22.643, ocasião na qual restou consignado que: (i) estas entidades são criadas por lei, tendo personalidade jurídica de direito público com autonomia administrativa e financeira; (ii) exercem a atividade de fiscalização de exercício profissional que, como decorre do disposto nos artigos 5º, XIII, 21, XXIV, é atividade tipicamente pública; (iii) têm o dever de prestar contas ao Tribunal de Contas da União. 3. A fiscalização das profissões, por se tratar de uma atividade típica de Estado, que abrange o poder de polícia, de tributar e de punir, não pode ser delegada (ADI 1.717), excetuando-se a Ordem dos Advogados do Brasil (ADI 3.026). 4. In casu, o acórdão recorrido assentou: EMENTA: REMESSA OFICIAL EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONSELHO PROFISSIONAL. NÃO ADSTRIÇÃO À EXIGÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO, PREVISTA NO ART. 37, II, DA CF. PROVIMENTO. I – Os conselhos profissionais, não obstante possuírem natureza jurídica autárquica conferida por lei, estão, no campo doutrinário, classificados como autarquias corporativas, não integrando a Administração Pública, mas apenas com esta colaborando para o exercício da atividade de polícia das profissões. Conclusão em que se aponta por carecerem aqueles do exercício de atividade tipicamente estatal, o que lhe acarreta supervisão ministerial mitigada (art. 1º, Decreto-lei 968/69), e de serem mantidas sem percepção de dotações inscritas no orçamento da União. II – Aos entes autárquicos corporativos não são aplicáveis o art. 37, II, da Lei Maior, encargo exclusivo das autarquias integrantes da estrutura administrativa do estado, únicas qualificáveis como longa manus deste. III – Remessa oficial provida. Pedido julgado improcedente. 5. Recurso Extraordinário a que se dá provimento.

6. Superada essa constatação, cabe analisar a legalidade dos auxílios-alimentação e pré-escolar, recebidos pela servidora, concomitantemente, no MPT e no CREMERJ.

7. As condições para o recebimento do auxílio pré-escolar e do auxílio-alimentação estão disciplinadas nas Portarias de nº 629/2011 e nº 666/1996, respectivamente, sendo que ambas vedam a percepção de mais de um auxílio nos casos de servidores que acumulem cargos públicos remunerados nos termos da Constituição Federal de 1988:

PORTARIA PGR/MPU Nº 629/2011

Art. 1º O Programa de Auxílio Pré-Escolar tem por objetivo auxiliar os membros e servidores, em efetivo exercício, nas despesas com berçário, creche, maternal, jardim de infância e pré-escola, de seus dependentes, nas modalidades de assistência direta ou indireta.

(...)

Art. 2º O APE, referente ao mesmo dependente, não poderá ser concedido ao beneficiário:

I - que perceber benefício similar de órgão ou entidade da Administração Pública direta ou indireta;

II - se o cônjuge ou companheiro perceber benefício similar de órgão ou entidade da Administração Pública direta ou indireta; e

III - se o dependente for beneficiário de plano ou programa similar de órgão ou entidade da Administração Pública direta e indireta.

(...)

§ 2º Se ambos os pais forem membros ou servidores do MPU, o APE será pago somente a um deles.

(...)

Art. 6º A concessão do APE dependerá da apresentação de requerimento específico, no qual o beneficiário informará do não recebimento deste benefício em outro órgão ou entidade da Administração Pública direta ou indireta, bem como comprovará a dependência e a faixa etária do menor.

(...)

Art. 8º A inexatidão das informações prestadas, a ocorrência de fraude para o recebimento do APE e a ausência de comunicação prevista no artigo anterior acarretará a exclusão automática do pagamento ao beneficiário e a devolução por este dos valores recebidos, sem prejuízo da apuração de responsabilidade, incluindo, se for o caso, aplicação das penalidades previstas em lei.

PORTARIA PGR N° 666/1996

Art. 1º O Auxílio-Alimentação será concedido a todos os membros e servidores do Ministério Público da União, independentemente da jornada de trabalho, desde que efetivamente em exercício nas atividades do cargo.

(...)

Art. 3º O Auxílio-Alimentação não será:

(...)

Parágrafo único - Os membros e servidores que acumulem cargos na forma da Constituição, farão jus à percepção de um único Auxílio-Alimentação, mediante opção. (Grifos nossos)

8. Logo, de acordo com o regramento vigente no âmbito do MPU, o servidor que acumula legalmente cargos na forma da Constituição Federal de 1988, não pode receber, simultaneamente, o auxílio pré-escolar e o auxílio-alimentação, em ambos os cargos acumuláveis, devendo, por conseguinte, optar pela percepção de apenas uma das verbas.

9. Ademais, o parágrafo único do artigo 3º do Decreto nº 3.887/2001, que regulamentou o art. 22 da Lei nº 8.460/1992, veda expressamente a percepção simultânea de mais de um auxílio-alimentação na hipótese de acumulação remunerada de cargos públicos:

Art. 3º Ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão caberá fixar o valor mensal do auxílio-alimentação, observadas as diferenças de custo por unidade da federação.

Parágrafo único. O servidor que acumule cargos na forma da Constituição fará jus à percepção de um único auxílio-alimentação, mediante opção. (Grifo nosso)

10. Na mesma direção, o Decreto nº 977/1993, que dispõe sobre a assistência pré-escolar destinada aos dependentes dos servidores públicos da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, também veda a percepção simultânea nos casos de acumulação de cargos públicos:

Art. 5º O benefício de que trata este decreto não será:

I - percebido cumulativamente pelo servidor que exerça mais de um cargo em regime de acumulação;

II - deferido simultaneamente ao servidor e cônjuge, ou companheiro(a).

Parágrafo único. Na hipótese de divórcio ou separação judicial, o benefício será concedido ao servidor que mantiver a criança sob sua guarda.

(Grifo nosso)

11. A propósito, o Tribunal de Contas da União, conforme TC 007.487/2003-0, relativo ao monitoramento do cumprimento das determinações constantes do Acórdão nº 2.167/2004 – 1ª Câmara, determinou a suspensão do pagamento em duplicidade do auxílio-alimentação dos servidores que acumulavam legalmente dois cargos públicos, além de orientar no sentido da restituição ao erário dos valores pagos indevidamente, conforme se extrai dos fragmentos do Acórdão TCU nº 1912/2011 – 1ª Câmara, abaixo transcritos:

9.1. determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que:

9.1.1. aplique o mecanismo já disponível, no sistema Siape, para identificar e inibir a duplicidade de pagamento de auxílio-alimentação aos servidores que acumulam mais de um cargo lícitamente dentro do mesmo regime jurídico também para os casos de acumulação legal em regimes diversos;

(...)

9.1.3. faça o levantamento dos valores pagos indevidamente a título de auxílio-alimentação, especialmente aos servidores relacionados no item 9.1.2 acima, adotando as providências que se fizerem necessárias para a restituição ao erário, nos termos do art. 46 da Lei nº 8.112/1990;

12. Há que observar, no entanto, o prazo prescricional de cinco anos, para fins de determinação do marco temporal para a restituição dos valores recebidos indevidamente pela servidora, conforme estabelecido nos arts. 53 e 54 da Lei nº 9.784/1999:

Art. 53. A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.

Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

§ 1º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.

§ 2º Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato.

13. Em face do exposto, somos de parecer pela impossibilidade do pagamento cumulativo do auxílio-alimentação e do auxílio pré-escolar nas hipóteses de acumulação remunerada de cargos públicos.

É o Parecer que submetemos à consideração superior.

Brasília, 17 de dezembro de 2019.

GLEDSON DA CRUZ MOURÃO
Chefe da DIPE

De acordo.
À consideração do Senhor Auditor-Chefe.

Aprovo.
Encaminhe-se à PGT/MPT.
Em 17/12/2019.

MARILIA DE OLIVEIRA TELLES
Secretária de Orientação e Avaliação
Substituta

RONALDO DA SILVA PEREIRA
Auditor-Chefe



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **AUDIN-MPU-00002599/2019 PARECER nº 896-2019**

Signatário(a): **GLEDSON DA CRUZ MOURAO**

Data e Hora: **18/12/2019 13:38:20**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **MARILIA DE OLIVEIRA TELLES**

Data e Hora: **18/12/2019 09:58:25**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **RONALDO DA SILVA PEREIRA**

Data e Hora: **17/12/2019 18:35:16**

Assinado com login e senha

Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 52B1E70C.CBEA2A5D.07EDB403.15217F4E