

Brasília, 27 de abril de 2018.

## NOTA JURÍDICA

Assunto: Exercício cumulado do cargo de Superintendente Federal de Agricultura e de Auditor-Fiscal Federal Agropecuário. Impossibilidade.

**SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS FEDERAIS AGROPECUÁRIOS, ANFFA Sindical**, formalizou consulta acerca da possibilidade de cumulação das atribuições do cargo de Auditor-Fiscal Federal Agropecuário (AFFA) com as atribuições do cargo de Superintendente Federal de Agricultura (SFA).

A demanda apresentada adveio da proposta recebida por servidor, ocupante do cargo efetivo de AFFA, para ocupar o cargo em comissão de Superintendente Federal de Agricultura no Estado do Rio Grande do Norte (SFA/RN).

O Consulente requer, assim, a elaboração de parecer jurídico sobre as atribuições do cargo de Superintendente, na área de auditoria e de fiscalização agropecuária, com vistas ao exame jurídico da possibilidade de cumulação das atribuições do cargo de direção com aquelas exercidas pelos ocupantes dos cargos efetivos de AFFA.

## **I – ASPECTOS LEGAIS E JURÍDICOS**

As Superintendências Federais de Agricultura, Pecuária e Abastecimento compõem as unidades descentralizadas do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), conforme prevê o art. 2º, inciso III do Regimento Interno do MAPA (aprovado pelo Decreto n. 8.852/2016).

Ao dispor sobre as atribuições dos dirigentes, o regimento prescreve que os Superintendentes e demais diretores deverão planejar, dirigir, coordenar e orientar a execução das atividades, programas e ações dos respectivos órgãos e unidades organizacionais, além de exercer outras atribuições que lhes forem cometidas em regimento interno específico (art. 54).

Os cargos do grupo Direção e Assessoramento Superiores, de provimento em comissão e de acordo com critério de confiança, compreendem o exercício de atividades de planejamento, orientação, coordenação e controle, no mais alto nível de hierarquia<sup>1</sup>.

Relativamente aos cargos de Superintendentes Federais de Agricultura, o Decreto n. 8.762/2016 vincula o seu provimento aos servidores efetivos do Quadro de Pessoal do MAPA, desde que possuam curso superior completo e que não estejam em estágio probatório:

Art. 10. Os **cargos** de Superintendentes Federais de Agricultura serão ocupados exclusivamente por servidores efetivos do quadro de pessoal do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, os quais deverão possuir, no mínimo, curso superior completo e ter concluído estágio probatório.

Trata-se de cargo público específico, com atribuições e responsabilidades próprias, e não de função (o que representaria apenas um “acréscimo” às atribuições do cargo efetivo ocupado).

<sup>1</sup> Vide art. 2º da Lei n. 5.645/1970:

Art. 2º Os cargos serão classificados como de provimento em comissão e de provimento efetivo, enquadrando-se, basicamente, nos seguintes Grupos:

De Provimento em Comissão

I - Direção e Assessoramento Superiores.

(...)

Art. 3º Segundo a correlação e afinidade, a natureza dos trabalhos, ou o nível de conhecimentos aplicados, cada Grupo, abrangendo várias atividades, compreenderá:

I - Direção e Assessoramento Superiores: os cargos de direção e assessoramento superiores da administração cujo provimento deva ser regido pelo critério da confiança, segundo for estabelecido em regulamento.

Desse modo, seus ocupantes deverão executar tão somente as atribuições inerentes ao cargo de confiança ocupado. No caso específico dos Superintendentes Federais de Agricultura, o conjunto de atribuições e responsabilidades do cargo está disposto no art. 44 do Regimento Interno das Superintendências Federais de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, aprovado pela Portaria Ministerial n. 428, de 9 de junho de 2010:

#### DAS ATRIBUIÇÕES DOS DIRIGENTES

Art. 44 Ao Superintendente Federal ou Superintendente incumbe:

I - coordenar a execução das atividades da SFA/MAPA, em consonância e respeito aos normativos técnicos, administrativos e operacionais dos órgãos específicos singulares e setoriais do MAPA;

II - assessorar o Ministro de Estado nos assuntos relacionados com o desenvolvimento da política agrícola traçada para a respectiva Unidade da Federação;

III - aprovar a proposta orçamentária e financeira da SFA/MAPA, a ser encaminhada ao órgão competente do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;

IV - recomendar a suspensão da transferência de recursos financeiros para órgãos e entidades conveniados, bem assim aos executores de parcerias, tendo em vista os resultados das auditorias técnico-fiscais, administrativas e financeiras realizadas;

V - celebrar, mediante aprovação do Ministro de Estado, convênios, acordos, ajustes ou contratos com órgãos e entidades públicas ou privadas, visando à execução de atividades de competência da SFA/MAPA;

VI - celebrar Termo de Cooperação Técnica;

VII - promover:

a) articulações com entidades públicas, privadas e organizações da sociedade civil, para formalização de parceria na execução de ações de interesse da SFA/MAPA;

b) atividades de planejamento e acompanhamento, bem como de organização e inovação institucional, suporte e apoio operacional e divulgação institucional;

**TORREÃO BRAZ**  
A D V O G A D O S

VIII - praticar, como ordenador de despesas, os atos de gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos créditos orçamentários e recursos financeiros disponibilizados à Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento e dos recursos do Fundo de Defesa da Economia Cafeeira – FUNCAFÉ, observando as programações específicas e autorizando as contratações, empenhos, liquidações de despesas, pagamentos e demais atos afins;

IX - assinar conjuntamente com o Chefe do Serviço de Execução Orçamentária e Financeira ou da Seção de Execução Orçamentária e Financeira, as autorizações de pagamento de despesas;

X - indicar representantes da SFA/MAPA em órgãos colegiados, eventos e ações específicas no âmbito da respectiva Superintendência Federal;

XI - homologar licitação para aquisição de material ou execução de obra e serviço, inclusive autorizar a abertura e anular processo licitatório;

XII - ratificar dispensa e inexigibilidade de licitação;

XIII - decidir os procedimentos administrativos relacionados às atuações efetivadas pelas Unidades de Execução Finalística, observada a instância de atuação e aplicar as sanções legais cabíveis, inclusive a penalidade de multa;

XIV - suspender empresa prestadora de serviço e fornecedor de material, por inadimplência de contrato;

XV - autorizar a liberação de garantia depositada junto à SFA/MAPA;

XVI - autorizar viagem e deslocamento, em proveito do serviço, de servidor público e empregado lotados na Superintendência Federal e de colaborador eventual, bem como requisitar transporte, passagem e conceder diárias;

XVII - localizar e remover servidores públicos e empregados, no âmbito da SFA/MAPA, em consonância com a Chefia da unidade administrativa envolvida, comunicando imediatamente aos órgãos específicos singulares e setoriais do MAPA.

XVIII - conceder aposentadoria, pensão e licença especial;

XIX - fazer publicar decisão administrativa transitada em julgado, decorrente de processo de auto de infração;

**TORREÃO BRAZ**  
ADVOGADOS

XX - receber e encaminhar ao órgão específico singular ou setorial do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento documentos e processos relacionados à agropecuária e à agroindústria, bem como demais matérias de competência;

XXI - elaborar e apresentar:

a) Relatório de Gestão da Superintendência Federal de Agricultura; e

b) relatório de desempenho operacional, no prazo determinado pela autoridade superior.

XXII - praticar os atos administrativos relacionados às atividades de competência da Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, mediante portaria, instrução, ordem de serviço e demais atos inerentes, observada a instância de atuação e competências normativas dos órgãos específicos, singulares e setoriais do MAPA;

XXIII - instaurar procedimentos administrativos disciplinares no âmbito de sua jurisdição, na forma da legislação vigente;

XXIV - designar e dispensar servidores para as funções gratificadas, observadas suas instâncias de competência; e

XXV - ouvidas as áreas técnicas indicar servidores para os cargos em comissão, observadas suas instâncias de competência, para serem nomeados pelo Ministro de Estado.

Como se observa, as diversas atribuições do cargo de Superintendente Federal têm natureza administrativa e gerencial, por meio das quais deverão ser formulados procedimentos e orientações (respeitadas as diretrizes gerais definidas pelo Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento) para a execução das atividades finalísticas da SFA/MAPA.

As atribuições operacionais do cargo de AFFA não estão contempladas entre aquelas atribuídas ao cargo de SFA, até porque poderiam ocasionar verdadeiro conflito de instâncias procedimentais (v.g., inciso XIII), na hipótese de o próprio SFA/AFFA autuar e publicar de forma indiscriminada as penalidades impostas no exercício de seu poder de polícia.

Outrossim, o Princípio da Legalidade (art. 37, *caput*, da CR/1988) exprime um comando positivo e limitador dos poderes da Administração (significa dizer: à Administração Pública é permitido fazer apenas aquilo que a lei autorize), de forma que o servidor, no exercício do cargo de SFA, tem o poder-dever de exercer tão somente as atribuições que lhes são próprias.

Somado a isso, a possibilidade de cumulação das atribuições dos cargos efetivos e comissionados encontra obstáculo no art. 120 do Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos da União (Lei n. 8.112/1990):

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.

Mesmo nos casos em que é possível a acumulação de cargos públicos (art. 37, XVI, da CR/1988), a Lei n. 8.112/1990 impõe ao servidor ocupante de cargo em comissão o afastamento dos cargos efetivos, salvo se houver compatibilidade de horários com um deles (observada a declaração da autoridade máxima do órgão quanto à compatibilidade de horário e local).

No caso dos ocupantes do cargo de AFFA e de SFA, é vedada a acumulação com outro cargo, emprego ou função na Administração Pública (art. 37, XVII, da CR/1988 c/c art. 118 da Lei n. 8.112/1990). Dessa forma, o exercício cumulado de ambas as atribuições (que são intrínsecas aos cargos ocupados) pode configurar acumulação ilícita de cargos públicos.

Não por outra razão, a Lei n. 8.112/1990 considera como de efetivo exercício o **afastamento** para exercício de cargo em comissão ou equivalente<sup>2</sup>, justamente em razão da impossibilidade do exercício cumulado.

---

<sup>2</sup> Art. 102. Além das ausências ao serviço previstas no art. 97, são considerados como de efetivo exercício os afastamentos em virtude de

II - exercício de cargo em comissão ou equivalente, em órgão ou entidade dos Poderes da União, dos Estados, Municípios e Distrito Federal;

III - exercício de cargo ou função de governo ou administração, em qualquer parte do território nacional, por nomeação do Presidente da República;

## **II - CONCLUSÃO**

Por todo o exposto, consideradas as atribuições específicas do cargo em comissão e a vedação à cumulação de cargos públicos, não é possível o exercício cumulado das atribuições do cargo efetivo de Auditor Fiscal Federal Agropecuário com as funções específicas do cargo comissionado de Superintendente Federal de Agricultura.

São essas as considerações necessárias, sem prejuízo de outras análises decorrentes de desdobramentos futuros.

Assim a opinião de quem abaixo subscreve.

**TORREÃO BRAZ ADVOGADOS**

Antônio Torreão Braz Filho

Thiago Linhares de Moraes Bastos

João Pereira Monteiro Neto

Déborah de Andrade Cunha e Toni