



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.542.413 - DF (2015/0166212-1)

RELATORA : MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES
AGRAVANTE : DAVID HELIO BORGES
ADVOGADO : ULISSES RIEDEL DE RESENDE
AGRAVADO : DISTRITO FEDERAL
PROCURADOR : DEMETRIUS ABIORANA CAVALCANTE E OUTRO(S)

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CONCURSO PÚBLICO. MANDADO DE SEGURANÇA. PRETENSÃO DE ACUMULAÇÃO DE CARGOS DE TÉCNICO EM ATIVIDADES MÉDICO-HOSPITALARES, NA ESPECIALIDADE DE NECROPSIA, E AGENTE DE ATIVIDADES COMPLEMENTARES DE SEGURANÇA PÚBLICA, NA ESPECIALIDADE DE ANATOMIA. TRIBUNAL DE ORIGEM QUE, À LUZ DAS LEIS DISTRITAIS, AFASTA A PRETENSÃO DO IMPETRANTE. REVISÃO DO JULGADO. IMPOSSIBILIDADE. INTERPRETAÇÃO DE LEI LOCAL. SÚMULA 280/STF. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO.

I. Agravo interno interposto em 23/03/2016, contra decisão publicada em 21/03/2016.

II. Na origem, trata-se de Mandado de Segurança impetrado contra o Diretor de Gestão de Pessoal da Subsecretaria de Administração Geral da Secretaria de Estado de Segurança Pública do Distrito Federal, objetivando a entrada do ora recorrente em exercício no cargo de Agente de Atividades Complementares de Segurança Pública, especialidade de Anatomia, do quadro de pessoal da Polícia Civil do Distrito Federal, sendo-lhe a segurança denegada, em razão de inacumulabilidade com o cargo de Técnico em Atividades Hospitalares, especialidade Necropsia, que ora exerce, no quadro de pessoal do Hospital das Forças Armadas.

III. No caso, verifica-se que, para a resolução da controvérsia, o Tribunal de origem analisou e aplicou as Leis distritais 20.758/2001 e 4.268/2008. Assim, ao adentrar na legislação local, o Tribunal de origem acabou por afastar a competência desta Corte para o deslinde do desiderato contido no Recurso Especial, ante o óbice da Súmula 280 do STF. A propósito: STJ, AgRg no AREsp 742.126/DF; Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 08/03/2016; AgRg no AREsp 765.522/DF, Rel. Ministra DIVA MALERBI (Desembargadora Convocada do TRF/3ª Região), SEGUNDA TURMA, DJe de 26/02/2016.

IV. Agravo interno improvido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, negar provimento ao agravo interno, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

A Sra. Ministra Diva Malerbi (Desembargadora Convocada do TRF/3ª Região), os Srs. Ministros Humberto Martins, Herman Benjamin e Mauro Campbell Marques votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Brasília (DF), 07 de junho de 2016 (data do julgamento).

MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES
Relatora



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.542.413 - DF (2015/0166212-1)

RELATÓRIO

MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES: Trata-se de Agravo interno, interposto por DAVID HELIO BORGES, em 23/03/2016, contra decisão de minha lavra, publicada em 21/03/2016, assim fundamentada, **in verbis**:

"Trata-se de Recurso Especial, manifestado por DAVID HELIO BORGES, com fundamento no art. 105, III, a, da Constituição Federal, contra acórdão do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, assim ementado:

"CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. ACUMULAÇÃO DE EMPREGO E CARGO PÚBLICOS. TÉCNICO EM ATIVIDADES MÉDICO-HOSPITALARES – ANATOMIA. AGENTE DE ATIVIDADES COMPLEMENTARES DE SEGURANÇA PÚBLICA. PROFISSÕES NÃO REGULAMENTADAS. IMPOSSIBILIDADE. SENTENÇA REFORMADA.

1 – A Constituição da República prevê, no art. 37, XVI, 'c', como exceção à regra da não acumulação de cargos públicos, a possibilidade de o servidor exercer dois cargos ou empregos privativos de profissionais da saúde, com profissões regulamentadas, desde que haja compatibilidade de horários.

2 – A regulamentação de profissões deve ser feita por lei em sentido formal, conforme se pode depreender da dicção dos artigos 5º, inciso XIII, e 22, incisos I e XVI, da Constituição da República.

3 – Inexistindo regulamentação legal da profissão de técnico em atividades hospitalares, especialidade anatomia, bem como de agente de atividades de segurança, é inviável a acumulação de emprego e cargo públicos com espeque no art. 37, XVI, 'c', da Carta Constitucional, porquanto ausente um dos requisitos exigidos para a incidência da norma constitucional excepcional.

Apelação Cível e Remessa Oficial providas" (fl. 283e).

A esse acórdão foram opostos Embargos Declaratórios, os quais restaram rejeitados (fls. 316/330e).

Em preliminar, o recorrente pleiteia a concessão de efeito suspensivo ao seu Recurso Especial, com fundamento no art. 798 do CPC.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Quanto ao mérito, sustenta o recorrente que o Tribunal de origem, ao não reconhecer a possibilidade de cumulação do cargo de Técnico em Atividades Médico-Hospitalares - Especialidade Necropsia, do quadro de pessoal do Hospital das Forças Armadas - HFA, com o cargo de Agente de Atividades Complementares de Segurança Pública - Especialidade de Anatomia, do quadro de pessoal da Polícia Civil do Distrito Federal, teria violado diversos dispositivos legais.

Nesse sentido, argumenta que:

"Ambos os cargos, conforme comprovado no mandamus impetrado, são privativos de profissional da saúde, na medida em que tratam diretamente do exercício de atividade ligada ao corpo humano, com conhecimentos em anatomia humana, além da especialização em curso técnico de necropsia.

Nomeado em 29/06/2012, o Recorrente encaminhou os documentos necessários à posse à Diretoria de Pessoal da SSP/DF no dia 20/07/2012, ocasião em que lhe foi conferido o direito à posse, tendo o servidor assinado o termo de posse e juramento, já estando, portanto, empossado e investido no cargo.

A posse é um ato bilateral por meio do qual o servidor investe-se das atribuições e responsabilidades inerentes ao seu cargo. De start, aperfeiçoado está o vínculo entre a Administração Pública e o Recorrente, posto que o ato de posse reconheceu que o Recorrente está apto para exercer as atividades e responsabilidades inerentes ao cargo.

Entretanto, lhe foi negado o direito de entrar em exercício sob o argumento de que as profissões não seriam regulamentadas e, portanto, inacumuláveis, fato este que não condiz com a verdade, conforme exaustivamente demonstrado, sendo os cargos acumuláveis, na medida em que o recorrente cumpre todos os requisitos apostos tanto previstos no art. 37, inc. XVI, 'c' da CF/1988 quanto os arts. 19 e 46 da LC 840/11.

Negar ao Recorrente o direito ao exercício após a posse, formalizada a relação jurídica, deverá a Administração Pública proceder à sua exoneração! Não faz sentido que a Recorrida empossasse o Recorrente para em seguida exonerá-lo, ou seja, por que empossar tendo a certeza que iria exonerar?

O exercício é o mero efetivo desempenho do cargo público. Nesse sentido, a única hipótese que enseja exoneração para o servidor empossado é a perda do prazo para exercício por sua própria culpa, não podendo a Administração interferir nessa



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

circunstância.

É fato que a recorrida reconhece que os cargos são acumuláveis, pois concedeu ao Recorrente o direito à posse, que é o ato de investidura do servidor no cargo e, nesse sentido, verifica-se que *á existe a acumulação, apresentada como possível, O ato de posse reconhece que o Recorrente está apto para exercer as atividades inerentes ao cargo e, nesse sentido, já está investido como servidor da Polícia Civil. Assim, inconformado com a situação, o Recorrente buscou o judiciário e teve reconhecido na sentença a quo seu direito a acumulação de cargos, posto que foi declarada a nulidade do ato administrativo que impediu sua entrada em exercício no cargo de Agente de Atividades Complementares de Segurança Pública.

especialidade anatomia, vejamos:

(...)

Desta forma, reformar a sentença acima mencionada é o mesmo que violar o direito constitucional do Recorrente de acumular os dois cargos, tendo em vista 'ue ambos os cargos são privativos de profissionais de saúde e ainda estão regulamentados por lei, além de haver total compatibilidade entre os horários.

B-DO MÉRITO

Não há dúvidas acerca da possibilidade de acumulação de cargos do autor, conforme art. 37, inciso XVI, da Constituição Federal conforme mencionado anteriormente:

(...)

Ressalta-se que o ato da Recorrida baseia-se nos artigos 19 e 46 da LC 840/11, os quais apenas corroboram com a máxima previsão da Constituição, asseverando a impossibilidade de acumulação de cargos que não atendam aos requisitos constitucionais.

Ambas as atividades exercidas pelo Recorrente são privativas de profissional da saúde. De fato, conforme se verifica nos Editais Normativos dos concursos realizados por ele, as profissões devem ser exercidas por indivíduos com especialização de curso técnico em necropsia, área de saúde. Inclusive, como devidamente comprovado, a regulamentação de ambas as atividades, em suas respectivas leis, inclui os referidos cargos entre as atividade exercidas por profissionais da saúde, denominando-os Técnicos em Saúde, tais como os técnicos enfermagem, hemoterapia, higiene dental, etc.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

De fato, o Edital Normativo nº 1/2011 SEAP/IML-DPT-PCDF, que regeu o concurso da Polícia Civil do Distrito Federal, dispôs no item 2.1.3. 1.1 que é requisito para a ocupação do cargo o certificado de conclusão do curso técnico de necropsia. Veja-se:

(...)

Além disso, o Edital Normativo nº 1/2008, que regeu o concurso de Técnico em Atividades Médico-Hospitalares do Hospital das Forças Armadas também dispôs em seu item 1.2 que é requisito para o cargo que o candidato possua certificado de conclusão do curso de técnico de necropsia. Vejamos:

(...)

Assim, frisa-se que os Editais Normativos dos dois cargos exigem certificado de curso técnico em necropsia para os profissionais que deseja ocupá-los e, além disso, as atribuições dos referidos cargos são de profissionais da área de saúde, devendo seus ocupantes possuir conhecimento técnico sobre a profissão para exercê-la.

De fato, em anexo à Lei nº 10.225/2001 consta quadro que apresenta a remuneração dos Técnicos em Saúde, dentre os quais se encontra o cargo de técnico de necropsia. RESTANDO CLARO QUE A ATIVIDADE É PRIVATIVA DE PROFISSIONAL DA SAÚDE, Veja-se:

(...)

Como se pode notar, o cargo de Técnico em Saúde engloba tanto os (cargos de técnico de enfermagem, laboratório, higiene dental, quanto o cargo de Técnico em Necropsia. Não é razoável, -portanto, não conceder a acumulação pleiteada ao Recorrente, visto que os dois cargos são tidos como de Técnico em Saúde e, portanto, privativo de profissional da saúde.

Assim, não há embasamento legal para afirmar que os cargos a serem acumulados por ele não são privativos de profissionais da saúde, fato que está completamente demonstrado nos autos do presente mandamus.

Ambos os cargos, a despeito do que afirma a autoridade coatora, possuem sim regulamentação legal.

Ademais, a Lei Distrital nº 2.758/ 2001, dispõe sobre a Carreira de Atividades Complementares de Segurança Pública no Quadro de Pessoal do Distrito Federal. Em seu artigo 20, a referida lei cria especificamente o cargo de agente de atividades complementares de segurança pública na área de anatomia, senão vejamos:



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

(...)

Da mesma forma, a Lei nº 11.784/08 cria e regulamenta o cargo de técnico de necropsia no Hospital das Forças Armadas - HFA. Veja-se o disposto nos artigos 69 e 70 da referida Lei:

(...)

Ora, D. Desembargador, como se pode notar, os dois cargos do Recorrente possuem regulamentação específica. Tanto a Lei Distrital nº 2.758/2001 quanto a Lei Federal nº 11.784/2008 regulamentam as referidas profissões, dispondo sobre as atribuições dos servidores e suas remunerações.

Corroborando com a regulamentação dos cargos, a Lei nº 4.268/2008 reestruturou a carreira de Atividades Complementares de Segurança Pública, cargo a ser exercido pelo impetrante na Polícia Civil do DF, transformando a remuneração dos servidores em subsídio. Vejamos:

(...)

Como se vê, o direito do Recorrente foi de pronto atingido, pois que os dois cargos são regulamentados por legislação específica que reestrutura e regulamenta os referidos cargos.

Acerca da compatibilidade de horários, requisito expresso na Constituição Federal, está absolutamente respeitada no caso em tela: o recorrente trabalha no HFA em uma escala de 30 horas semanais, fazendo plantões em turno noturno (TN) e diurno (TD). Destaca-se que os plantões não são fixos, sendo absolutamente adaptáveis ao cargo assumido, na Polícia Civil do DF.

Inclusive, o cargo da Polícia Civil exige que a atividade seja exercida também em regime de plantão e, dessa forma, resta absolutamente comprovado que não há incompatibilidade de horários, tendo em vista que as escalas não se chocarão.

Assim, restou comprovado que todos os requisitos para acumulação de cargos estampados na Constituição Federal estão cumpridos no caso em tela, na medida em que tomou posse em dois cargos privativos de profissionais da saúde (auxiliar de autopsia e perito em necropsia) com profissões regulamentadas e compatibilidade de horários, restando demonstrado que o seu direito está absolutamente respaldado na Constituição Federal/88, inclusive, reconhecido em julgamento favorável de caso absolutamente semelhante.

(...)

No intuito de corroborar a tese ora em debate, recentemente houve o julgamento de caso absolutamente semelhante ao presente, onde o servidor exercia cargo de auxiliar de autópsia



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

na Secretaria de Segurança Pública do Estado de Goiás e passou para o concurso do HFA no cargo de perito em necropsia, tendo o direito à posse suprimido pela autoridade coatora.

Impetrado o mandado de segurança, reconheceu o Juízo competente que o impetrante tinha direito à acumulação. Veja-se (também em anexo):

(...)

Salienta-se que os cargos acumulados pelo servidor do precedente ora apresentado são idênticos ao do presente caso. De fato, houve a acumulação de dois cargos privativos de profissionais da saúde (auxiliar de autopsia e perito em necropsia), cujas profissões são, conforme comprovado, regulamentadas.

Destarte, resta demonstrado que o direito do Recorrente está absolutamente respaldado na Constituição Federal/88, segundo, inclusive, já reconhecido judicialmente" (fls. 343/352e).

Por fim, requer:

- "1. Que o Recurso Especial seja conhecido, dada a ofensa às leis federais praticada pela decisão atacada;
2. Que o Recurso Especial seja provido no mérito, reformando o v. acórdão atacado a fim de que seja confirmada a sentença a quo, concedendo a segurança pleiteada para declarar a nulidade do ato administrativo que impediu a entrada do Recorrente em exercício no cargo de Agente de Atividades Complementares de Segurança Pública, especialidade anatomia, sendo reconhecido a licitude da acumulação de cargos que vem sendo exercido regularmente pelo servidor" (fl. 352e).

Contrarrazões às fls. 381/387e.

Recurso Especial admitido na origem (fls. 389/391e).

Consoante extrai-se do acórdão recorrido, o Tribunal de origem firmou a compreensão no sentido de que os cargos que o recorrente pretende acumular – Técnico em Atividades Médico-Hospitalares - Especialidade Necropsia, do quadro de pessoal do Hospital das Forças Armadas - HFA, e de Agente de Atividades Complementares de Segurança Pública - Especialidade de Anatomia, do quadro de pessoal da Polícia Civil do Distrito Federal – não atenderiam os requisitos constitucionais, uma vez que referem-se a profissões não



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

regulamentadas.

A propósito, confira-se o seguinte trecho do voto-condutor do acórdão recorrido, **in verbis**:

"De acordo com a petição inicial, em julho/2011 o Impetrante foi aprovado no concurso público para provimento de Agente de Atividades Complementares de Segurança Pública do quadro de pessoal do Distrito Federal e, embora tenha tomado posse no cargo, fora impedido de entrar em exercício, uma vez que a Administração Pública considerou que o cargo é incompatível com o emprego público que ocupa no HFA.

Razão assiste ao gestor público, no caso dos autos.

Com efeito, o emprego e o cargo público cuja acumulação pretende o Impetrante/Apelado não apresentam os requisitos exigidos pela Constituição da República-para que a acumulação seja permitida.

O Impetrante/Apelado ampara sua pretensão de acumulação do emprego com o cargo público no argumento de que ambos são relativos a profissões regulamentadas, invocando, para tanto, as Leis Federais 10.225/2001 e 11.784/2008 e as Leis Distritais 20.758/2001 e 4.268/2008.

As referidas leis federais, entretanto, não regulamentam profissões, mas somente criam os empregos e estruturam o quadro de pessoal do HFA, respectivamente, dispondo sobre a forma de provimento, tipo de vínculo, estrutura das carreiras e promoção, dentre outras especificações.

As leis distritais invocadas pelo Impetrante/Apelado, por sua vez, de igual forma, tratam da criação e da reestruturação, respectivamente, da carreira de Atividades Complementares de Segurança Pública, dispondo sobre os cargos que a integram, forma de provimento, regime de trabalho e remuneração.

Regulamentar uma profissão, por outro lado, está relacionado ao reconhecimento de uma categoria profissional, definir seus direitos e deveres, com a finalidade não só de garantir uma reserva de mercado para esses profissionais, como também de assegurar à coletividade a devida e segura prestação dos serviços.

Impende lembrar, aqui, que cargo, segundo a doutrina, e em breve resumo, é um 'feixe de atribuições'. O clássico conceito de cargo público (também aplicável a emprego público), segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, é o seguinte:

'Cargos são as mais simples e indivisíveis unidades de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

competência a serem expressadas por um agente, previstas em número certo, com denominação própria, retribuídas por pessoas jurídicas de Direito Público e criadas por lei. (in, Curso de Direito Administrativo, 261 ed., Malheiros Editores, São Paulo, 2009, p 251)

Portanto, não se confunde a criação de cargos e estruturação de uma carreira dentro do serviço público, com a regulamentação de profissão.

Por outro lado, a regulamentação das profissões no Brasil é matéria de competência privativa da União, pois a Constituição da República atribui a esse Ente a competência para legislar sobre direito do trabalho e sobre a organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões, nos termos do art. 22, incisos I e XVI, da Magna Carta.

Nesse sentido, confira-se precedente do Supremo Tribunal Federal, in verbis:

(...)

Dessa forma, é intuitivo que a regulamentação das profissões deverá ser feita por meio de lei em sentido formal, já que essa espécie normativa é o instrumento adequado para inovar no ordenamento jurídico, criar direitos e obrigações, restringir o livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão (art. 5º, XIII, da Constituição).

Releva transcrever, por oportuno, o inciso XIII do art. 5º da Constituição, in verbis:

(...)

Portanto, além de as leis federais e distritais invocadas pelo Impetrante não tratarem de regulamentação de profissão, ainda que se admitisse tal possibilidade, ou seja, que tais leis efetivamente regulamentaram profissão, a regulamentação relativa às atividades do cargo de Agente de Atividades Complementares de Segurança Pública do quadro de pessoal do Distrito Federal seria inconstitucional, uma vez que o Entre Distrital não tem competência para legislar sobre essa matéria. Assim, por consequência, o cargo para o qual o Impetrante/Apelado foi aprovado em concurso público, seria relativo a profissão não regulamentada, o que afastaria a incidência da norma constitucional que permite a cumulação de cargos ou. empregos de profissionais da saúde, desde que as profissões sejam regulamentadas.

Por fim, deve-se destacar que as atividades tanto do emprego público exercido pelo Impetrante/Apelado, de Técnico em



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Atividades Médico- Hospitalares, na classificação Técnico em Necropsia, quanto do cargo público de Agente de Atividades Complementares de Segurança Pública do quadro de pessoal do Distrito Federal, não foram regulamentadas em lei federal como profissão.

Por tudo que fora exposto, conclui-se que o Impetrante não tem direito à acumulação pretendida.

Em hipóteses semelhantes à dos autos, este egrégio Tribunal de Justiça adotou a mesma orientação ora perfilhada. Confira-se, in verbis:

(...)

Com tais considerações, dou provimento ao recurso e à Remessa Necessária para reformar a r. sentença e denegar a segurança.

Sem condenação ao pagamento de honorários de sucumbência (Enunciado nº 512 da Súmula do Excelso Pretório e da Súmula 105 do STJ).

Custas pela Impetrante, observando-se, contudo, as disposições do art. 12 da Lei 1.060/50, uma vez que o Impetrante é beneficiário da gratuidade de Justiça (fl. 60).

É como voto" (fls. 292/299e).

Do trecho acima colacionado, verifica-se que o Tribunal de origem fixou sua conclusão, no sentido de que as profissões desenvolvidas pelo recorrente não são regulamentadas, nas seguintes premissas jurídicas: (a) as Leis Federais 10.225/2001 e 11.784/2008 não regulamentaram a profissão relacionada ao cargo de Técnico em Atividades Médico-Hospitalares - Especialidade Necropsia, do quadro de pessoal do Hospital das Forças Armadas - HFA; (b) as Leis Distritais 20.758/2001 e 4.268/2008 não regulamentaram a profissão relacionada ao cargo de Agente de Atividades Complementares de Segurança Pública - Especialidade de Anatomia, do quadro de pessoal da Polícia Civil do Distrito Federal; (c) referida regulamentação somente poderia se dar por meio de lei federal, nos termos do art. 22, I e XVI, da Constituição Federal, não se confundido com a mera criação de cargos e estruturação de uma carreira dentro do serviço público; (d) ainda que referidas leis federais e distritais tivessem por escopo regulamentar profissões, seriam elas inconstitucionais.

Nesse diapasão, ainda que a discussão acerca da existência, ou não, de regulamentação do cargo público federal atualmente ocupado pelo recorrente, possa ser travada em sede Recurso Especial – uma vez que, ao menos em princípio, decorre da interpretação de lei



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

federal –, o mesmo não se pode falar em relação ao cargo público distrital, tendo em vista que o deslinde da controvérsia, nesse ponto, demandaria o reexame de matéria local, o que esbarra no óbice da Súmula 280/STF.

Ante o exposto, com fundamento no art. 557, **caput**, do CPC, **nego seguimento** ao Recurso Especial. Prejudicado o pedido de liminar" (fls. 397/405e).

Inconformada, sustenta a parte agravante que:

"(...) ao contrário do alegado, o Recurso Especial que se quer ver analisado versa sobre a contrariedade ao disposto na Lei Federal 10.225/2001, que dispõe sobre a criação de empregos no Hospital de Forças Armadas; Lei 11.784/2008 e art. 7º da Lei 8.112/90, independentemente daquela ter sido aceita no âmbito do Distrito Federal por meio de norma local (Lei nº. 197/91), eis que, o que está em questão é a própria norma de natureza Federal.

A decisão atacada fere sobremaneira a uniformização do Direito Federal, haja vista a possibilidade de desarmonia na aplicação do referido diploma legal, que, em se mantendo a posição adotada no r. Acórdão atacado, admitirá a possibilidade de aplicações diferentes do mesmo diploma em diferentes Estados da Federação, motivo pelo qual merece a apreciação do Recurso Especial por parte desse Superior Tribunal de Justiça.

Neste diapasão, afasta-se a incidência da Súmula 280 do Pretório Excelso, eis que a questão principal do Recurso Especial que se quer ver analisado gira em torno de Direito Federal e de sua aplicação uniforme e harmoniosa.

(...)

Conforme demonstrado nos autos, o Agravante é formado em Educação Física e possui especialização em Anatomia Humana, além de ter concluído o curso Técnico de Necropsia, e exerce o cargo de técnico em atividades médico- hospitalares na especialidade de Necropsia no Hospital das Forças Armadas – HFA desde 17/07/2009, sendo esta atividade regulamentada pela Lei Federal nº 11.784/08, que criou e regulamentou o cargo de técnico em necropsia, entre outros. A Lei 10.225/2001 também trata do referido cargo.

O agravante foi aprovado para exercer o cargo de Agente de Atividades Complementares de Segurança Pública na especialidade de Anatomia no concurso da Polícia Civil do Distrito Federal, cargo este regulamentado pela Lei Distrital nº 2.758/2001, e pela Lei Distrital nº 4.268/2008, que reestruturou a remuneração.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Ambos os cargos, são privativos de profissional da saúde, na medida em que tratam diretamente do exercício de atividade ligada ao corpo humano, com conhecimentos em anatomia humana, além da especialização em curso técnico de necropsia.

(...)

Inclusive, como devidamente comprovado, a regulamentação de ambas as atividades, em suas respectivas leis, inclui os referidos cargos entre as atividades exercidas por profissionais da saúde, denominando-os Técnicos em Saúde, tais como os técnicos enfermagem, hemoterapia, higiene dental, etc.

(...)

De fato, em anexo à Lei nº 10.225/2001 consta quadro que apresenta a remuneração dos Técnicos em Saúde, dentre os quais se encontra o cargo de técnico de necropsia, RESTANDO CLARO QUE A ATIVIDADE É PRIVATIVA DE PROFISSIONAL DA SAÚDE.

(...)

Ademais, a Lei Distrital nº 2.758/ 2001, dispõe sobre a Carreira de Atividades Complementares de Segurança Pública no Quadro de Pessoal do Distrito Federal. Em seu artigo 2º, a referida lei cria especificamente o cargo de agente de atividades complementares de segurança pública na área de anatomia, senão vejamos:

(...)

Da mesma forma, a Lei nº 11.784/08 cria e regulamenta o cargo de técnico de necropsia no Hospital das Forças Armadas – HFA.

(...)

Como se pode notar, os dois cargos do agravante possuem regulamentação específica. Tanto a Lei Distrital nº 2.758/2001 quanto a Lei Federal nº 11.784/2008 regulamentam as referidas profissões, dispondo sobre as atribuições dos servidores e suas remunerações.

(...)" (fls. 413/419e).

Por fim, requer "o total provimento do presente agravo, a fim de que seja reformada a decisão que negou seguimento ao Recurso Especial interposto pelo agravante, garantindo-se, assim, o regular processamento do mencionado recurso e devido provimento ao final, para fins de que seja declarada a nulidade do ato administrativo que impediu a entrada do Recorrente em exercício no cargo de Agente de Atividades Complementares de Segurança Pública, especialidade anatomia, sendo reconhecido a licitude da acumulação de cargos que vem sendo exercido regularmente pelo servidor" (fls. 422/423e).

Impugnação do DISTRITO FEDERAL, a fls. 428/437e, pela manutenção da



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

decisão agravada.

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.542.413 - DF (2015/0166212-1)

VOTO

MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES (Relatora): Com razão a parte agravada.

Isso porque, não obstante os argumentos da parte agravante, as razões deduzidas neste Agravo Regimental não são aptas a desconstituir os fundamentos da decisão atacada, que merece ser mantida.

Na origem, o ora recorrente impetrou Mandado de Segurança contra o Diretor de Gestão de Pessoal da Subsecretaria de Administração Geral da Secretaria de Estado de Segurança Pública do Distrito Federal, objetivando sua entrada em exercício no cargo de Agente de Atividades Complementares de Segurança Pública, na especialidade de Anatomia, em razão de esse cargo supostamente não ser tido como exclusivo de profissional da saúde.

O Tribunal de origem, em sede recursal, inverteu a sentença, que concedera a segurança, firme na seguinte compreensão:

"De acordo com a petição inicial, em julho/2011 o Impetrante foi aprovado no concurso público para provimento de Agente de Atividades Complementares de Segurança Pública do quadro de pessoal do Distrito Federal e, embora tenha tomado posse no cargo, fora impedido de entrar em exercício, uma vez que a Administração Pública considerou que o cargo é inacumulável com o emprego público que ocupa no HFA.

Razão assiste ao gestor público, no caso dos autos.

Com efeito, o emprego e o cargo público cuja acumulação pretende o Impetrante/Apelado não apresentam os requisitos exigidos pela Constituição da República-para que a acumulação seja permitida.

O Impetrante/Apelado ampara sua pretensão de acumulação do emprego com o cargo público no argumento de que ambos são relativos a profissões regulamentadas, invocando, para tanto, as Leis Federais 10.225/2001 e 11.784/2008 e as Leis Distritais 20.758/2001 e 4.268/2008.

As referidas leis federais, entretanto, não regulamentam profissões, mas somente criam os empregos e estruturam o quadro de pessoal do HFA, respectivamente, dispondo sobre a forma de provimento, tipo de vínculo, estrutura das carreiras e promoção, dentre outras especificações.

As leis distritais invocadas pelo Impetrante/Apelado, por sua vez, de igual forma, tratam da criação e da reestruturação, respectivamente, da carreira de Atividades Complementares



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

de Segurança Pública, dispondo sobre os cargos que a integram, forma de provimento, regime de trabalho e remuneração.

Regulamentar uma profissão, por outro lado, está relacionado ao reconhecimento de uma categoria profissional, definir seus direitos e deveres, com a finalidade não só de garantir uma reserva de mercado para esses profissionais, como também de assegurar à coletividade a devida e segura prestação dos serviços.

Impende lembrar, aqui, que cargo, segundo a doutrina, e em breve resumo, é um 'feixe de atribuições'. O clássico conceito de cargo público (também aplicável a emprego público), segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, é o seguinte:

'Cargos são as mais simples e indivisíveis unidades de competência a serem expressadas por um agente, previstas em número certo, com denominação própria, retribuídas por pessoas jurídicas de Direito Público e criadas por lei. (in, Curso de Direito Administrativo, 261 ed., Malheiros Editores, São Paulo, 2009, p 251)

Portanto, não se confunde a criação de cargos e estruturação de uma carreira dentro do serviço público, com a regulamentação de profissão.

Por outro lado, a regulamentação das profissões no Brasil é matéria de competência privativa da União, pois a Constituição da República atribui a esse Ente a competência para legislar sobre direito do trabalho e sobre a organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões, nos termos do art. 22, incisos I e XVI, da Magna Carta.

Nesse sentido, confira-se precedente do Supremo Tribunal Federal, in verbis:

(...)

Dessa forma, é intuitivo que a regulamentação das profissões deverá ser feita por meio de lei em sentido formal, já que essa espécie normativa é o instrumento adequado para inovar no ordenamento jurídico, criar direitos e obrigações, restringir o livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão (art. 5º, XIII, da Constituição).

Releva transcrever, por oportuno, o inciso XIII do art. 5º da Constituição, in verbis:

(...)

Portanto, além de as leis federais e distritais invocadas pelo Impetrante não tratarem de regulamentação de profissão,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ainda que se admitisse tal possibilidade, ou seja, que tais leis efetivamente regulamentaram profissão, a regulamentação relativa às atividades do cargo de Agente de Atividades Complementares de Segurança Pública do quadro de pessoal do Distrito Federal seria inconstitucional, uma vez que o Entre Distrital não tem competência para legislar sobre essa matéria. Assim, por consequência, o cargo para o qual o Impetrante/Apelado foi aprovado em concurso público, seria relativo a profissão não regulamentada, o que afastaria a incidência da norma constitucional que permite a cumulação de cargos ou empregos de profissionais da saúde, desde que as profissões sejam regulamentadas.

Por fim, deve-se destacar que as atividades tanto do emprego público exercido pelo Impetrante/Apelado, de Técnico em Atividades Médico- Hospitalares, na classificação Técnico em Necropsia, quanto do cargo público de Agente de Atividades Complementares de Segurança Pública do quadro de pessoal do Distrito Federal, não foram regulamentadas em lei federal como profissão.

Por tudo que fora exposto, conclui-se que o Impetrante não tem direito à acumulação pretendida.

Em hipóteses semelhantes à dos autos, este egrégio Tribunal de Justiça adotou a mesma orientação ora perfilhada. Confira-se, in verbis:

(...)

Com tais considerações, dou provimento ao recurso e à Remessa Necessária para reformar a r. sentença e denegar a segurança.

Sem condenação ao pagamento de honorários de sucumbência (Enunciado nº 512 da Súmula do Excelso Pretório e da Súmula 105 do STJ).

Custas pela Impetrante, observando-se, contudo, as disposições do art. 12 da Lei 1.060/50, uma vez que o Impetrante é beneficiário da gratuidade de Justiça (fl. 60).

É como voto" (fls. 292/299e).

Da leitura do excerto acima, verifica-se que, para a resolução da controvérsia, o Tribunal de origem fixou sua conclusão, no sentido de que as profissões, desenvolvidas pelo recorrente, não são regulamentadas, nas seguintes premissas jurídicas: (a) as Leis federais 10.225/2001 e 11.784/2008 não regulamentaram a profissão relacionada ao cargo de Técnico em Atividades Médico-Hospitalares, especialidade Necropsia, do quadro de pessoal do Hospital das Forças Armadas; (b) as Leis distritais 20.758/2001 e 4.268/2008 não regulamentaram a profissão relacionada ao cargo de Agente de Atividades Complementares de Segurança Pública, especialidade de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Anatomia, do quadro de pessoal da Polícia Civil do Distrito Federal; (c) referida regulamentação somente se poderia dar por meio de lei federal, nos termos do art. 22, I e XVI, da Constituição Federal, não se confundindo com a mera criação de cargos e estruturação de uma carreira, dentro do serviço público; (d) ainda que referidas Leis federais e distritais tivessem por escopo regulamentar profissões, seriam elas inconstitucionais.

Na verdade, é o próprio agravante que reconhece que "os dois cargos do agravante possuem regulamentação específica. Tanto a Lei Distrital nº 2.758/2001 quanto a Lei Federal nº 11.784/2008 regulamentam as referidas profissões, dispondo sobre as atribuições dos servidores e suas remunerações" (fl. 419e).

Dessa forma, ao adentrar na legislação local para a resolução da controvérsia, o Tribunal de origem acabou por afastar a competência desta Corte para o deslinde do desiderato contido no Recurso Especial, ante o óbice da Súmula 280 do STF.

Nesse sentido:

"PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. BOA-FÉ. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282/STF E 356/STF. ACÓRDÃO FUNDAMENTADO À LUZ DA CF E DE LEGISLAÇÃO DISTRITAL. INVIABILIDADE DE MODIFICAÇÃO. COMPETÊNCIA DO STF. SÚMULA 280/STF.

1. O Tribunal de origem não emitiu juízo de valor sobre os arts. 302 do CPC e 113 e 442 do CC, ou sobre eventual boa-fé da autora. Incidência das Súmulas 282/STF e 356/STF.

3. O Tribunal de origem dirimiu a controvérsia à luz da Constituição Federal (direito à moradia) e de legislação distrital (Lei 2.105/1998). Assim, inviável o exame do pleito da recorrente, porquanto o instrumento utilizado não comporta esta análise, pois a discussão sobre preceitos da Carta Maior cabe à Suprema Corte, ex vi do art. 102 da Constituição Federal, bem como descabe a esta Corte a análise de legislação local, a teor do disposto na Súmula 280/STF.

Agravo regimental improvido" (STJ, AgRg no AREsp 742.126/DF, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 08/03/2016).

"PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO. TÉCNICO PENITENCIÁRIO. DISTRITO FEDERAL. EXAME PSICOTÉCNICO. PRECLUSÃO. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICA. IMPOSSIBILIDADE. ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO LOCAL. DESCABIMENTO.

(...)

2. No caso, o Tribunal de origem afastou o suscitado caráter



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

subjetivo do exame psicotécnico com base nos elementos de prova carreados aos autos, de maneira que a revisão do tema demandaria o revolvimento do contexto fático-probatório, insuscetível nesta sede, a teor da Súmula 7/STJ.

3. Ainda que superado esse ponto, tem-se que a solução da controvérsia demandaria a interpretação da própria legislação distrital, o que não é permitido na presente seara, nos termos da Súmula 280/STF.

4. Agravo regimental a que se nega provimento" (STJ, AgRg no AREsp 765.522/DF, Rel. Ministra DIVA MALERBI (Desembargadora Convocada do TRF/3ª Região), SEGUNDA TURMA, DJe de 26/02/2016).

"PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. PRESCRIÇÃO. FUNDO DE DIREITO. LEIS MUNICIPAIS. SÚMULA 280/STF.

1. **O afastamento da arguição de prescrição do fundo de direito decorreu de análise do direito existente em legislação local.**

2. **A análise da prescrição, tal como enfrentada pelas instâncias ordinárias, exigiria a exame das Leis Municipais n. 7.169/96 e 7.235/96, pretensão insuscetível de ser apreciada em recurso especial. Incidência da Súmula 280/STF.**

Agravo regimental improvido" (STJ, AgRg no AREsp 621.035/MG, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 11/03/2015).

Ante o exposto, **nego provimento** ao Agravo interno.
É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2015/0166212-1

AgInt no
REsp 1.542.413 / DF

Números Origem: 01121027320128070001 11210252012 1121027320128070001 20120111121025
20120111121025RES

PAUTA: 07/06/2016

JULGADO: 07/06/2016

Relatora

Exma. Sra. Ministra **ASSUSETE MAGALHÃES**

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra **ASSUSETE MAGALHÃES**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **JOSÉ ELAERES MARQUES TEIXEIRA**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : DAVID HELIO BORGES
ADVOGADO : ULISSES RIEDEL DE RESENDE
RECORRIDO : DISTRITO FEDERAL
PROCURADOR : DEMETRIUS ABIORANA CAVALCANTE E OUTRO(S)

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Servidor
Público Civil - Regime Estatutário - Acumulação de Cargos

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : DAVID HELIO BORGES
ADVOGADO : ULISSES RIEDEL DE RESENDE
AGRAVADO : DISTRITO FEDERAL
PROCURADOR : DEMETRIUS ABIORANA CAVALCANTE E OUTRO(S)

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"A Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo interno, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

A Sra. Ministra Diva Malerbi (Desembargadora convocada do TRF da 3a. Região), os Srs. Ministros Humberto Martins, Herman Benjamin e Mauro Campbell Marques votaram com a Sra. Ministra Relatora.