



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO Nº 18/1000-00059948

PARECER Nº 17.330/18

Procuradoria de Pessoal

EMENTA:

PROCURADORIA DISCIPLINAR E DE PROIBIDADE ADMINISTRATIVA. ACUMULAÇÃO DE CARGOS. ARTIGO 37, INCISO XVI, LETRA C, DA CRFB/88. PRECEDENTES DISCIPLINARES. DIVERGÊNCIAS.

1. O cargo de Analista em Previdência e Saúde, após sua transformação, é paradigma para identificar acúmulo de cargos constitucionalmente válido, conforme se depreende dos termos do Parecer 16.654/15.

2. Uma visão mais abrangente e sistêmica da questão permite que se vislumbre similitude entre a situação do cargo de Técnico Superior Penitenciário e do cargo de Analista em Previdência e Saúde, objeto do Parecer nº 16.654/15, sob a ótica do artigo 37, inciso XVI, letra c, da CRFB/88.

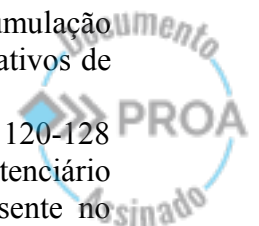
3. Ainda que a Lei Complementar 13.259/2009 trate do cargo de Técnico Superior Penitenciário como um cargo uno, o certo é que tal não se confirma quando analisamos, por exemplo, o Edital de Abertura de Concurso Público n.º 01/2012 da Susepe, pois este estabelece expressamente “vagas de acordo com a especialidade do cargo de Técnico Superior” (item 2 do Edital).

4. A Lei Complementar 13.259/2009 prevê expressamente que determinadas atribuições serão desempenhadas considerando a especialidade e/ou área de formação do servidor, conforme defluiu expressamente, por exemplo, dos itens 1, 5, 5.1, 9, do Anexo I do Edital, e tacitamente, dos itens 2.3, 3, 5.2, 12, e 14, do mesmo Anexo.

5. A Lei prevê um rol de atribuições que é privativo de profissionais de saúde, o que corresponde a dizer que dentre os cargos de Técnico Superior Penitenciário, alguns são “privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas”, na exata dicção da norma constitucional.

6. Impõe-se a revisão do Parecer nº 16.539/15, permitindo-se a acumulação do cargo de Técnico Superior Penitenciário com outro, ambos privativos de profissionais de saúde.

7. O voto da maioria proferido na Minuta de parecer da PDPA, fls. 120-128 e que entendeu ser inacumulável o cargo de Técnico Superior Penitenciário com outro cargo da área da saúde, baseou-se na orientação presente no





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Parecer nº 16.539/15, cuja revisão está sendo presentemente proposta, o que, consequentemente, infirma tal voto.

AUTOR: ELDER BOSCHI DA CRUZ.

Aprovada em 09 de julho de 2018.



Nome do documento: FOLHA DE IDENTIFICACAO.doc

Documento assinado por

Órgão/Grupo/Matrícula

Data

Daniela Elguy Larratea

PGE / GAB-AA / 350432802

09/07/2018 18:26:13





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

PARECER Nº

**PROCURADORIA DISCIPLINAR E DE PROIBIDADE ADMINISTRATIVA.
ACUMULAÇÃO DE CARGOS. ARTIGO 37, INCISO XVI, LETRA C, DA
CRFB/88. PRECEDENTES DISCIPLINARES. DIVERGÊNCIAS.**

1. O cargo de Analista em Previdência e Saúde, após sua transformação, é paradigma para identificar acúmulo de cargos constitucionalmente válido, conforme se depreende dos termos do Parecer 16.654/15.
2. Uma visão mais abrangente e sistêmica da questão permite que se vislumbre similitude entre a situação do cargo de Técnico Superior Penitenciário e do cargo de Analista em Previdência e Saúde, objeto do Parecer nº 16.654/15, sob a ótica do artigo 37, inciso XVI, letra c, da CRFB/88.
3. Ainda que a Lei Complementar 13.259/2009 trate do cargo de Técnico Superior Penitenciário como um cargo uno, o certo é que tal não se confirma quando analisamos, por exemplo, o Edital de Abertura de Concurso Público n.º 01/2012 da Susepe, pois este estabelece expressamente "vagas de acordo com a especialidade do cargo de Técnico Superior" (item 2 do Edital).
4. A Lei Complementar 13.259/2009 prevê expressamente que determinadas atribuições serão desempenhadas considerando a especialidade e/ou área de formação do servidor, conforme deflui expressamente, por exemplo, dos itens 1, 5, 5.1, 9, do Anexo I do Edital, e tacitamente, dos itens 2.3, 3, 5.2, 12, e 14, do mesmo Anexo.
5. A Lei prevê um rol de atribuições que é privativo de profissionais de saúde, o que corresponde a dizer que dentre os cargos de Técnico Superior Penitenciário, alguns são "*privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas*", na exata dicção da norma constitucional.
6. Impõe-se a revisão do Parecer nº 16.539/15, permitindo-se a acumulação do cargo de Técnico Superior Penitenciário com outro, ambos privativos de profissionais de saúde.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

7. O voto da maioria proferido na Minuta de parecer da PDPA, fls. 120-128 e que entendeu ser inacumulável o cargo de Técnico Superior Penitenciário com outro cargo da área da saúde, baseou-se na orientação presente no Parecer nº 16.539/15, cuja revisão está sendo presentemente proposta, o que, conseqüentemente, infirma tal voto.

1. Por meio do Processo Administrativo Eletrônico nº 18/1000-0005994-8 são externadas dúvidas a respeito da interpretação do artigo 37, inciso XVI, letra c, da CRFB/88, a partir de situações de acumulação de cargos com que tem se deparado a Procuradoria Disciplinar e de Probidade Administrativa (PDPA), conforme relatado na Promoção de fls. 02-06 pela Coordenação da PDPA.

São noticiadas no Proa decisões sobre o tema exaradas em procedimentos disciplinares diversos e que, segundo alegado, conteriam divergências, como, por exemplo, a decisão presente na Averiguação Preliminar 10072015, fls. 07-16, em cotejo com a proferida na Minuta de parecer da PDPA, fls. 120-128, de 09/05/2018 – fls. 120-128, originando dúvida do Órgão consulente, assim formulada:

Diante dos fatos, parece-nos que há uma aparente divergência no tratamento dispensado pela PGE a duas situações similares, na medida em que as leis aplicadas no caso da AP (especialista em saúde) são semelhantes às Leis nºs. 6502 e 9228 e enfim a atual LC 13259, que dispões (sic!) sobre os cargos de Técnico Superior Penitenciário (...)

E fazendo resumido cotejo de ambas as Leis, conclui:

Desta forma, recomenda-se ou o exame pelo Conselho da Minuta de Parecer apresentada quanto à manutenção ou não da posição majoritária Parecer quanto à determinação de que o servidor realize a opção pelo seu cargo, seguindo orientação do Parecer nº 16.539, ou que se reencaminhe uma nova consulta à Equipe de consultoria para reavaliar a situação do Técnico Previdenciário e do Especialista em saúde, a fim de que se possa adotar uma



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

posição uniforme em relação a estes dois cargos, alterando-se, ou não, a conclusão da referida Minuta.

No cerne da controvérsia, encontram-se Pareceres oriundos da Equipe de Consultoria da Procuradoria de Pessoal, dentre eles os Pareceres 14.436/06, 16.539/15 e 16.654/15.

O Proa é instruído com a Averiguação Preliminar 10072015, fls. 07-16, Parecer nº 14436/06, fls. 17-22, Parecer nº 16654/15, fls. 25-33, Minuta de parecer da PDPA, datada de 09/05/2018, fls. 120-128, Parecer nº 16539/15, fls. 129-143, cópias de documentos relativos ao Mandado de Segurança nº 70063463046, fls. 185-212, além de editais de concursos e leis diversas que tratam de cargos públicos e que foram objeto de análise da PDPA.

Por determinação do Senhor Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos, a Promoção da PDPA e documentos anexos são autuados como Proa e distribuídos a esta equipe de Consultoria, vindo a mim encaminhados.

É o relatório.

2. Considerando os termos expressos da consulta, notadamente das recomendações presentes no fecho da promoção de fls. 2-6, impõe-se a análise compartimentada de temas que, num segundo momento, devem ser cotejados no intuito da resolução da questão posta.

3. Assim, inicialmente, há que se verificar, no âmbito da Procuradoria-Geral do Estado, qual o tratamento dado à questão envolvendo a acumulação de cargos balizada pelo artigo 37, inciso XVI, letra c, da CRFB/88, na perspectiva de localizarmos eventual divergência e, conseqüentemente, afastá-la, o que, em tese, atenderia a uma das recomendações e, mesmo, solicitação do Órgão Consulente.

4. Num segundo momento, há que se cotejar o entendimento prevalente com as hipóteses que são trazidas aos autos pela Procuradoria Disciplinar e de Proibidade Administrativa (PDPA), analisando-se, na medida do necessário, as leis



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

invocadas, a fim de verificar se ocorre uma efetiva “*divergência no tratamento dispensado pela PGE*” em relação a situações em que incidem leis semelhantes e que envolvem Especialista em Saúde e Técnico Superior Penitenciário, ou somente uma divergência aparente, conforme apontado às fls. 5.

5. Assim, preliminarmente, impõe-se esclarecer, corroborando o que já fora afirmado pelo Órgão consultante, às fls. 3, que o objeto da presente manifestação, acumulação de cargos públicos, não inclui a questão da compatibilidade de horário, que, apesar de conexo ao primeiro, tem tratamento jurídico autônomo e já foi objeto de inúmeras manifestações desta PGE.

6. Adentrando ao tema, cumpre transcrever o disposto no artigo 37, inciso XVI, letra c, da CRFB/88:

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)

(...)

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

7. Quanto ao tratamento dado à matéria cumpre referir que a Procuradoria-Geral do Estado, por seu órgão competente, Equipe de Consultoria da Procuradoria de Pessoal, já emitiu algumas manifestações por meio de Pareceres dentre os quais se destacam aqueles já supra referidos, Pareceres 14.436/06, 16.539/15 e 16.654/15.

8. O Parecer nº 14.436/2006 tratou da interpretação adequada da expressão “profissionais de saúde”, presente na norma constitucional em cotejo, aduzindo:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Por outro lado, não se pode olvidar que a regra no serviço público é a vedação da acumulação de cargos, tendo a Carta Magna estabelecido excepcionalmente hipóteses em que a mesma é permitida. E, como ensina Carlos Maximiliano, *interpretam-se estritamente os dispositivos que instituem exceções às regras gerais firmadas pela Constituição. Assim se entendem os que favorecem algumas profissões, classes, ou indivíduos, excluem outros, estabelecem incompatibilidades, asseguram prerrogativas, ou cerceiam, embora temporariamente, a liberdade, ou as garantias da propriedade. Na dúvida, siga-se a regra geral.*” (in *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, 19ª edição, pág. 255). Daí decorre que a norma constitucional do artigo 37, XVI, em face de seu nítido caráter restritivo, não pode ter sua interpretação dilatada, sob pena de corroer o princípio da inacumulabilidade.

De conseguinte, a expressão “profissionais da saúde” deve ser entendida como restrita aos profissionais que exerçam atividades finalísticas e típicas da área de saúde, isto é, promovendo a saúde na área de planejamento das ações ou executando as atividades de saúde propriamente ditas. Não se estende o conceito, porém, aos que realizam atividades meio, de mero suporte ou apoio administrativo para a consecução das atividades de saúde.

9. Registre-se que citado Parecer tratou de questão atinente aos servidores do Quadro dos Funcionários de Saúde Pública, sob a ótica das Leis 8.189/86 e 11.618/01, sendo que seus apontamentos, *mutatis mutandis*, também se aplicam à Lei nº 13.417, de 05 de abril de 2010, que dispôs, “*verbis*”, sobre “*a reestruturação do Quadro de Funcionários da Saúde Pública, estabelece normas gerais de enquadramento, institui nova tabela de vencimentos e dá outras providências*” e criou o cargo de Especialista em Saúde, dentre outros.

10. O Parecer nº 14.436/2006, assim, identificou os grupos de atividades presentes na Lei e que permitiam aos respectivos servidores exercentes serem enquadrados como profissionais de saúde, “*verbis*”:

Tendo presentes os critérios anteriormente indicados e com base nas funções acima descritas, poder-se-ia concluir que as atribuições previstas para as categorias profissionais inseridas nos Grupos I e II são diretamente voltadas à promoção da saúde, permitindo seu enquadramento como



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

profissionais da saúde. O mesmo, porém, não pode ser dito em relação às categorias funcionais que compõem o Grupo III, porquanto as atribuições previstas são meramente de apoio administrativo, sem envolver funções próprias da área de saúde, como manejo de pacientes ou formulação de políticas de atendimento à saúde.

11. Indo além, o citado Parecer também já estabeleceu alguns balizadores para uma adequada interpretação do artigo 37, inciso XVI, letra c, da CRFB/88:

De conseguinte, a expressão “profissionais da saúde” deve ser entendida como restrita aos profissionais que exerçam atividades finalísticas e típicas da área de saúde, isto é, promovendo a saúde na área de planejamento das ações ou executando as atividades de saúde propriamente ditas. Não se estende o conceito, porém, aos que realizam atividades meio, de mero suporte ou apoio administrativo para a consecução das atividades de saúde.

12. Aduz, ainda, que *“a norma constitucional do artigo 37, XVI, em face de seu nítido caráter restritivo, não pode ter sua interpretação dilatada, sob pena de corroer o princípio da inacumulabilidade”*.

13. O Parecer nº 16.539/15, com objeto mais específico, tratou de uma situação de acúmulo de cargos envolvendo “Técnico Superior Penitenciário – Enfermeiro” com outro emprego privativo de profissional de saúde, no caso, o emprego de Analista Enfermeiro da FPERGS, tendo aduzido a Parecerista:

Em conclusão, tem-se que o cargo de Técnico Superior Penitenciário não é privativo de profissional de saúde, em razão do que não se enquadra na exceção à regra da proibição de acumulação remunerada de cargos e empregos públicos prevista na alínea “c” do inciso XVI do art. 37 da Constituição Federal, situação diversa do emprego permanente de Analista Enfermeiro. (...)

14. No que interessa ao caso em tela, os fundamentos trazidos pelo Parecer foram extraídos de interpretação da Lei Complementar 13.259/2009, que *“dispõe sobre o Quadro Especial de Servidores Penitenciários do Estado do Rio Grande do Sul, da Superintendência dos Serviços Penitenciários – Susepe –, criado pela Lei nº 9.228, de 1º de*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

fevereiro de 1991, e dá outras providências”, por meio da qual foi criado o cargo de Técnico Superior Penitenciário.

15. Com base nos termos da Lei 13.259/2009, e após um cotejo desta com o disposto na Lei 9.228/91, constou do Parecer nº 16.539/15:

Observa-se, então, que, desde o advento da Lei Complementar 13.259/2009, não há mais número de cargos por especialidade. Ademais, constata-se não ser o cargo de Técnico Superior Penitenciário privativo de profissional de saúde, podendo ser ocupado por profissionais das mais diversas áreas do conhecimento, como Administradores, Arquitetos, Engenheiros, entre outros, sendo que as atribuições também não são próprias de profissional de saúde, estando relacionadas a questões que envolvem desde políticas de tratamento penal, planejamento de programas de individualização das penas a desenvolvimento de ações de gestão da área de segurança e controle social.

16. Entendendo incidente a vedação constitucional de acúmulo de cargos aos detentores do cargo de Técnico Superior Penitenciário, acrescentou o Parecer:

Nesse diapasão, podendo o cargo de Técnico Superior Penitenciário ser provido por profissionais das mais diversas áreas do conhecimento, não sendo as atribuições típicas e exclusivas de profissionais de saúde, não se enquadra na exceção à regra de proibição de cumulação remunerada de cargos e empregos prevista na alínea c do inciso XVI do art. 37 da Constituição Federal.

Cabe assinalar que diferente é a situação do emprego permanente de Analista Enfermeiro da FPERGS, haja vista que a Lei 14.468/2014, que institui o Plano de Empregos, Funções e Salários, além de prever, no seu artigo 4º, o número de 15 empregos permanentes de Analista Enfermeiro, assim descreve as atribuições no Anexo I: (...).

17. E após a transcrição do Anexo I da Lei 14.468/2014 que arrola as “Atribuições, Carga Horária e Pré-Requisitos dos Empregos Permanentes” da FPERGS, especificamente no que se refere ao Emprego de Analista ENFERMEIRO, conclui a Parecerista:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Com efeito, diferentemente da Lei Complementar nº 13.259/2009, a Lei 14.468/2014 elenca como atribuições do Analista Enfermeiro atividades próprias do profissional Enfermeiro, conforme regulamentação dada pela Lei Federal 7.498/86, em razão do que se pode considerar como emprego privativo de profissional de saúde, nos termos do art. 37, XVI, c, da Constituição Federal, desde que respeitada a compatibilidade de horários.

18. O Parecer em questão apresenta-nos um cargo, Técnico Superior Penitenciário, ao qual é vedada a possibilidade de acumulação, ou seja, situação em que, em tese, não incide o permissivo constitucional, notadamente, por, “verbis”, (a) “não ser o cargo de Técnico Superior Penitenciário privativo de profissional de saúde, podendo ser ocupado por profissionais das mais diversas áreas do conhecimento”, (b) “não sendo as atribuições típicas e exclusivas de profissionais de saúde”.

19. Por fim, o Parecer nº 16.654/15 trata de situação de acúmulo de cargos sendo um deles o de Analista em Previdência e Saúde - que anteriormente denominava-se Técnico Previdenciário (Anexo I da Resolução nº 34/79 do IPERGS) - conforme alteração produzida pelo advento da Lei nº 13.415, de 05 de abril de 2010.

20. O citado Parecer analisa a alteração substancial do cargo de Técnico Previdenciário para Analista em Previdência e Saúde:

Já a Lei nº 13.415/10, por sua vez, não apenas alterou a denominação do cargo de Técnico Previdenciário para Analista em Previdência e Saúde (artigo 5º, I) como também alterou o cargo de modo significativo, ao proceder sua cisão em diversas áreas do conhecimento (administração, arquivologia, biblioteconomia, ciências atuariais, ciências/engenharia da computação – analista de sistemas, comunicação social/jornalismo, comunicação social/relações públicas, contabilidade, direito, economia, engenharia civil/arquitetura, estatística, odontologia, psicologia, secretariado executivo e serviço social), e imputar atribuições específicas para cada um.

Nesse novo cenário, como já asseverado no Parecer nº 14.436/06, a divisão da categoria funcional em diferentes áreas, com funções que



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

não se comunicam entre si e não podem ser exercidas indistintamente por qualquer de seus titulares, corresponde, na realidade, a criação de tantos cargos quanto sejam as diferentes áreas, ainda que agrupados dentro da categoria funcional de analista em previdência e saúde; cada um dos profissionais exercerá apenas e tão somente as funções próprias de sua formação profissional, o que significa dizer que, na atualidade, os profissionais que ocupam os cargos de Analista em Previdência e Saúde – Odontologia e de Analista em Previdência e Saúde – Psicologia podem ser reputados como exercentes de cargos privativos de profissionais de saúde com profissões regulamentadas e, por conseguinte, poderão acumular, observada a compatibilidade de horário.

21. Como bem referido no Parecer 16.654/15, a reestruturação provocada pela Lei nº 13.415/10 determinou (a) “a divisão da categoria funcional em diferentes áreas, com funções que não se comunicam entre si e não podem ser exercidas indistintamente por qualquer de seus titulares”, onde (b) “cada um dos profissionais exercerá apenas e tão somente as funções próprias de sua formação profissional”, sendo que (c) “os profissionais que ocupam os cargos de Analista em Previdência e Saúde – Odontologia e de Analista em Previdência e Saúde – Psicologia podem ser reputados como exercentes de cargos privativos de profissionais de saúde com profissões regulamentadas e, por conseguinte, poderão acumular, observada a compatibilidade de horário”.

22. E aqui, com clareza, em relação ao cargo de Analista em Previdência e Saúde, após sua transformação, temos uma situação paradigma para identificar acúmulo de cargos constitucionalmente válido, conforme se depreende dos termos do Parecer 16.654/15.

23. Assim, a primeira conclusão a que chegamos é que o cotejo dos 3 (três) Pareceres demonstra inexistir, até então, divergência no âmbito do Órgão Especializado sobre o tema, sendo que referidos Pareceres estão fundados precipuamente na interpretação das leis que instituem um ou outro cargo, porque são elas que determinam como serão estruturados esses cargos, se haverá ou não cisão ou divisão do cargo em diferentes áreas ou especialidades, se as atribuições serão privativas ou não de profissionais de saúde, etc.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

24. Ultrapassado este primeiro ponto e valendo-nos das conclusões acima deduzidas, passamos a uma análise mais pontual da Promoção da PDPA, fls. 02-06, e também dos documentos presentes no Proa sob análise, trazidos à baila como subsídio para a consulta formulada.

25. A referida Promoção da PDPA de encaminhamento da presente consulta, fls. 02-06, apresenta duas recomendações, a saber:

1º. que se encaminhe a, *“verbis”*, *“exame pelo Conselho da Minuta de Parecer apresentada quanto à manutenção ou não da posição majoritária (...) quanto à determinação de que o servidor realize a opção pelo seu cargo”*, ou

2º. que se *“reencaminhe uma nova consulta à Equipe de consultoria para reavaliar a situação do Técnico Previdenciário e do Especialista em saúde, a fim de que se possa adotar uma posição uniforme em relação a estes dois cargos, alterando-se, ou não, a conclusão da referida Minuta”*.

26. Por questão de lógica, há que se apreciar primeiramente o segundo ponto supraelencado, considerando que ele envolve diretamente o entendimento da Equipe de Consultoria da PP, e tal entendimento, revisado ou não, deve servir de paradigma para a resolução das questões submetidas à PDPA e que envolvam o tema em questão, como a presente na Minuta de parecer referida no primeiro ponto acima arrolado.

27. Assim, preliminarmente, cumpre observar que a recomendação de reavaliação da *“situação do Técnico Previdenciário e do Especialista em Saúde, a fim de que se possa adotar uma posição uniforme em relação a estes dois cargos, alterando-se, ou não, a conclusão da referida Minuta”*, presente no encaminhamento da Consulta, fls. 6, acima informado, item 25, salvo melhor juízo, é fruto de equívoco, pois o cargo de Técnico Previdenciário – aliás, atual Analista em Previdência e Saúde - não é objeto de controvérsia em qualquer das manifestações da PDPA juntada aos autos.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

28. De outro lado, já há um entendimento uniforme em relação a esses 2 (dois) cargos, Especialista em Saúde e Analista em Previdência e Saúde (e não de Técnico Previdenciário como constou), conforme se depreende da presente manifestação.

29. Sem prejuízo do exposto, é razoável supor-se que a recomendação de reavaliação de fls. 6 tenha por objeto os cargos de Especialista em Saúde e de Técnico Superior Penitenciário - e não o de Técnico Previdenciário – e com base em tal premissa impõe-se verificar se estão presentes no contexto fático-jurídico que cerca a questão elementos que suscitem a necessidade de uma eventual revisão do entendimento prevalente sobre a matéria.

30. Nesta esteira, no que tange ao cargo de Técnico Superior Penitenciário, cumpre trazer à baila dispositivos da Lei Complementar 13.259/2009 já transcritos no Parecer nº 16.539/15, “verbis”:

Art. 2º - Integram o quadro de cargos de provimento efetivo da Organização Básica do Quadro Especial de Servidores Penitenciários as categorias funcionais de Agente Penitenciário Administrativo, Agente Penitenciário, Técnico Superior Penitenciário e Quadro de Cargos em Extinção.

Art. 10 - Para o provimento do cargo de Técnico Superior Penitenciário, serão exigidas as graduações de nível superior nas áreas de Administração, Arquitetura, Ciências da Computação, Ciências Contábeis, Ciências Jurídicas e Sociais, Ciências Sociais, Educação Física, Enfermagem, Engenharia Agrônômica, Engenharia Civil, Engenharia Elétrica, Farmácia, Fisioterapia, Estatística, Odontologia, Terapia Ocupacional, Tecnologia em Segurança Prisional, Nutrição, Pedagogia, Psicologia, Serviço Social e Sistemas de Informação e outros que a Susepe definir para prover a estrutura técnica organizacional que se fizer necessário.

ANEXO I

ORGANIZAÇÃO BÁSICA DO QUADRO ESPECIAL DE SERVIDORES PENITENCIÁRIOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Denominação da Categoria Funcional	Escolaridade	Sigla da Categoria Funcional	Grau	Nº de Cargos
Técnico Superior Penitenciário	Ensino Superior	TST	A	399
			B	239
			C	143
			D	105
			E	70
			Subtotal	956

31. Da mesma Lei Complementar 13.259/2009, destacamos em relação ao cargo em cotejo:

ANEXO II

(...)

III – DOS CARGOS DE ATIVIDADE DE TRATAMENTO PENAL, PERÍCIA E PESQUISA CRIMINOLÓGICA

Categoria Funcional: TÉCNICO SUPERIOR PENITENCIÁRIO

GRAUS: A, B, C, D e E

Qualificações essenciais para o recrutamento:

Escolaridade – Ensino Superior Completo, com a respectiva habilitação legal para o exercício de profissão compatível com as finalidades do serviço penitenciário.

Outras – Conforme estabelecido no edital de abertura de concurso público.

Denominação das Áreas:

Área da Saúde – educação física, enfermagem, farmácia, fisioterapia, nutrição, odontologia, terapia ocupacional, psicologia e serviço social;

Área das Humanas – ciências jurídicas e sociais (direito), ciências sociais e pedagogia;



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Área das Exatas e Administrativas – administração, arquitetura, engenharia agrônômica, engenharia civil, engenharia elétrica, estatística, ciência da computação, ciências contábeis, sistemas de informação e tecnologia em segurança prisional.

Descrição sintética das atribuições:

Realizar atividade de nível superior, de alta complexidade, envolvendo atendimento, assistência e orientação a presos nos estabelecimentos prisionais na execução das penas privativas de liberdade, das medidas de segurança e restritivas de direitos, operacionalizando sua avaliação e o acompanhamento dos processos de socialização, bem como planejamento, coordenação, execução, estudos e pesquisas em matérias inerentes à área penitenciária e correlatas. Trabalho realizado com risco de vida.

Descrição analítica das atribuições:

1. Realizar avaliação e acompanhamento técnico de atenção integral à saúde do preso e do internado conforme a especificidade de cada área, assegurando condições, procedimentos e assistência a problemas prevalentes e os métodos para sua prevenção, controle de doenças e demais intercorrências;
2. Realizar o desenvolvimento e a implantação de políticas de tratamento penal;
 - 2.1. Planejar, executar e avaliar os programas de individualização da pena visando a ações de tratamento penal;
 - 2.2. Promover o aprimoramento e a sistematização do exame criminológico com vistas à individualização da pena;
 - 2.3. Produzir avaliações técnicas que identifiquem as condições psicossociais do preso com vistas aos benefícios legais;
3. Compor equipes interdisciplinares de tratamento penal nos estabelecimentos prisionais com o objetivo de propor e executar intervenções que reduzam a vulnerabilidade psicossocial do preso, auxiliando-o no seu processo de socialização;
4. Acessar as redes de políticas públicas;
5. Coordenar e desempenhar trabalhos de caráter técnico, na sua área, no âmbito da superintendência e em órgãos correlatos à execução penal;
 - 5.1. Emitir pareceres e laudos sobre matéria de sua área;
 - 5.2. Prestar assessoria e consultoria técnica à administração do órgão;



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

6. Desenvolver e propor projetos e ações de gestão da área de segurança e controle social;
7. Realizar a gerência de sistemas e métodos administrativos, dos recursos humanos, materiais e de serviços;
8. Zelar na prevenção de acidentes e na utilização de equipamentos, dispositivos de uso pessoal e de instrumentos voltados à saúde e proteção no ambiente de trabalho;
9. Desenvolver e implantar ações de atenção, prevenção e atendimento às questões de saúde mental e segurança do trabalho do servidor, na sua área;
10. Trabalhar o contexto organizacional e institucional, na perspectiva do desenvolvimento profissional nas áreas administrativa, operacional e técnica;
11. Prestar orientação ao egresso quando do seu retorno ao convívio social;
12. Desenvolver processos pedagógicos de capacitação, aperfeiçoamento e atualização de conhecimentos profissionais aos servidores, junto às atividades funcionais nas áreas administrativa, operacional e técnica;
13. Supervisionar e orientar o estágio dos alunos da Escola do Serviço Penitenciário;
14. Viabilizar trabalhos para documentar e dar publicidade a estudos, pesquisas e levantamentos estatísticos no âmbito do sistema penitenciário, para a melhoria das condições técnicas, administrativas e operacionais do tratamento penal e da socialização do preso;
15. Participar do intercâmbio de ensino, estudos e cooperação técnica entre instituições e órgãos do sistema penal e criminal, e outras instituições de ensino;
16. Participar na elaboração e execução de parcerias e/ou convênios;
17. Participar da administração de estabelecimentos prisionais e unidades organizacionais da Susepe;
18. Executar outras tarefas correlatas ou que lhe forem atribuídas.

32. Considerando a estrutura determinada em lei e que configura o cargo de Técnico Superior Penitenciário, haveríamos, num primeiro momento, de concordar com a conclusão do Parecer nº 16.539/15, que veda o acúmulo do cargo em questão, em breve síntese, pelo fato de “*verbis*”, (a) “*não ser o cargo de Técnico Superior Penitenciário privativo de profissional de saúde, podendo ser ocupado por profissionais das mais diversas*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

áreas do conhecimento”, (b) “*não sendo as atribuições típicas e exclusivas de profissionais de saúde*”.

33. Ocorre que uma visão mais abrangente e sistêmica da questão - onde assumem peculiar importância circunstâncias atinentes ao provimento do referido cargo, o que nos remete também aos respectivos editais de concurso, como o que foi juntado aos presentes autos, fls. 166-175 - permite que se vislumbre similitude entre a situação do cargo de Técnico Superior Penitenciário e do cargo de Analista em Previdência e Saúde, objeto do Parecer nº 16.654/15, sob a ótica do artigo 37, inciso XVI, letra c, da CRFB/88.

34. De fato, ainda que a Lei Complementar 13.259/2009 trate do cargo de Técnico Superior Penitenciário como um cargo uno, ou seja, não prevendo a “*sua cisão em diversas áreas do conhecimento*”, ao menos formalmente, como ocorre com a Lei nº 13.415/10, em relação ao cargo de Analista em Previdência e Saúde, o certo é que tal não se confirma quando analisamos, por exemplo, o Edital de Abertura de Concurso Público n.º 01/2012 da Susepe, pois este estabelece expressamente “*vagas de acordo com a especialidade do cargo de Técnico Superior Penitenciário*” (item 2 do Edital), prevendo vagas para apenas 3 (três) especialidades (a saber, Direito, Psicologia e Serviço Social), de um rol de mais de 2 (duas) dezenas de especialidades previstas na Lei Complementar 13.259/2009.

35. De outro lado, a própria Lei Complementar 13.259/2009, ao arrolar as atribuições do cargo de Técnico Superior Penitenciário, corrobora e, de certa forma, reforça a similitude acima apontada, item 33, na medida em que prevê expressamente que determinadas atribuições serão desempenhadas considerando a especialidade e/ou área de formação do servidor, conforme deflui expressamente, por exemplo, dos itens 1, 5, 5.1, 9, do Anexo I do Edital, e tacitamente, dos itens 2.3, 3, 5.2, 12, e 14, do mesmo Anexo.

36. Ou seja, paralelo ao rol genérico de atribuições atinentes a todo e qualquer servidor detentor do cargo de Técnico Superior Penitenciário, independente da especialidade ou área de sua formação profissional, o certo é que a Lei também prevê um rol de atribuições que é privativo de profissionais de saúde, o que corresponde a dizer que



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

dentre os cargos de Técnico Superior Penitenciário, alguns são “*privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas*”, na exata dicção da norma constitucional.

37. Ante o exposto, impõe-se a revisão do Parecer nº 16.539/15, permitindo-se a acumulação do cargo de Técnico Superior Penitenciário com outro, ambos privativos de profissionais de saúde.

38. No que tange à outra recomendação, qual seja, para que se encaminhe a, “*verbis*”, “*exame pelo Conselho da Minuta de Parecer apresentada quanto à manutenção ou não da posição majoritária (...) quanto à determinação de que o servidor realize a opção pelo seu cargo*”, a mesma deve ser avaliada no âmbito da PDPA, a partir da revisão de entendimento referida no item 37.

39. Sem prejuízo do exposto, a respeito da Minuta de parecer da PDPA, fls. 120-128, de 09/05/2018, refere-se à promoção de encaminhamento, nos seguintes termos:

Pois bem, em reunião do dia 9 de maio do corrente ano, foi aprovada minuta de parecer em anexo na qual, em que pese ter sido absolvido o servidor quanto à “falta disciplinar”, foi apontada a existência de cumulação de cargos, sendo determinado, pelo voto da maioria, a regularização de sua situação administrativa, pelo exercício de opção pelo cargo, em razão do que consta no Parecer nº 16.539/15, que teria considerado que o cargo de Técnico Penitenciário não pode ser reputado como privativo da área de saúde, de onde se destacam as passagens reproduzidas nesta minuta (...).

40. O que se constata, de plano, é que o voto da referida maioria e que entendeu ser inacumulável o cargo de Técnico Superior Penitenciário com outro cargo da área da saúde, baseou-se na orientação presente no Parecer nº 16.539/15, que já foi objeto de apreciação nos itens 13-19, cuja revisão está sendo presentemente proposta, o que, conseqüentemente, prejudica tal voto.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

41. De outro lado, os votos vencidos que se teriam baseado nos fundamentos da Averiguação Preliminar nº 10072015, mostram seu acerto, a partir da presente manifestação, abstraindo-se, aqui, os fundamentos dos referidos votos.

42. A referida AP nº 10072015 tratou de caso de acúmulo de cargo de Especialista em Saúde com outro da área da saúde, entendendo juridicamente viável referido acúmulo, o que vem ao encontro da orientação jurídico-administrativa vigente, havendo expressa referência na referida AP aos Pareceres 14.436/06 e 16.654/15.

43. Oportuna a transcrição de excerto da AP nº 10072015:

Assim, vislumbra-se que o cargo Especialista de Saúde é exercido por profissionais de várias áreas, como, inclusive, reconhece o servidor recorrente. Deste modo, entendi que o cargo não era privativo de médico, haja vista que o cargo não era de ser provido exclusivamente por profissionais de saúde.

Todavia, atenta as razões do recurso, tem-se que, diante da análise da NOMENCLATURA do cargo, que, smj, parece esta estar equivocada, uma vez que embora o cargo seja ESPECIALISTA DE SAUDE, desimporta a titulação que o pretendente ao cargo ostenta, importando, ao revés, a titulação legalmente prevista para a ocupação do cargo e o conjunto de atribuições que constituem seu conteúdo ocupacional. E assim se faz necessário para fins de incidência das regras constitucionais acerca da acumulação, aliada a regra de que a cumulação constitui exceção, interpretando-se, como sabido, de forma restritiva

E, no caso em liça, necessário verificar se as funções exigidas, conforme a lei descreve, caracterizam-se como cargo privativo de profissional de saúde.

44. E para reforçar o entendimento no sentido da possibilidade de cumulação, a AP traz à baila os termos do Parecer nº 16654/15:

Assim, agora, na linha do Parecer do 16654/15 desta casa, tem-se que, de fato, houve cisão do cargo Especialista em Saúde, em diversas áreas de especialização (Arquitetura, Direito, Odontologia, entre outras), imputando-se atribuições específicas para cada um. Em assim sendo, a divisão do cargo em



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

diversas áreas de especialização, com funções que não se comunicam entre si e não podem ser exercidas indistintamente por qualquer dos seus titulares, corresponde, efetivamente, a criação de tantos cargos quando sejam as diferentes áreas, ainda que agrupados como atividades de saúde de nível superior e pertencente aos cargos de especialista em saúde, vez que cada um dos agrupados dentro da sua área de especialização exercerá tão somente as funções próprias de sua formação profissional, o que se pode dizer, enfim, que os profissionais de, a exemplo, odontologia, arquitetura ou Medicina exercem cargos privativos de profissionais de saúde com profissões regulamentadas e por, conseguinte, poderão acumular, observada a compatibilidade de horários, consoante decisões do Pretório Excelso.

45. O que se constata é que a Averiguação Preliminar 10072015 equiparou a situação do Especialista em Saúde, objeto de análise da AP, à situação do Analista em Previdência e Saúde, objeto do Parecer nº 16.654/15, e tal equiparação encontra abrigo jurídico na orientação emanada da PGE.

46. A dissidência minoritária na análise da Minuta de parecer da PDPA, fls. 120-128, valeu-se de um paradigma – no caso, AP nº 10072015 – inadequado à hipótese tratada na referida Minuta, pois esta última tratou do cargo de Técnico Superior Penitenciário, enquanto na AP nº 10072015, tratou-se de especialista em saúde, até então tidas como situações não similares.

Agora, com a revisão proposta do Parecer nº 16.539/15, a situação do cargo de Técnico Superior Penitenciário equipara-se à do cargo de especialista em saúde, objeto de análise da AP nº 10072015 e, conseqüentemente, do cargo de Analista em Previdência e Saúde, conferindo subsistência jurídica à posição minoritária.

47. Ante o exposto, a título de conclusão, aduzimos:

a) impõe-se a revisão do Parecer nº 16.539/15, permitindo-se a acumulação do cargo de Técnico Superior Penitenciário – no que atine aos cargos privativos de profissionais de saúde - com outro de mesma natureza;



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

b) quanto à reavaliação da situação do cargo de Técnico Superior Penitenciário (e não do cargo de Técnico Previdenciário, como constou na consulta) e do Especialista em saúde, *“a fim de que se possa adotar uma posição uniforme em relação a estes dois cargos”*, há que se julgar prejudicada, pois tal deflui naturalmente da revisão do Parecer nº 16.539/15;

c) a posição majoritária que norteou a Minuta de parecer da PDPA, fls. 120-128, baseou-se na orientação presente no Parecer nº 16.539/15, cuja revisão está sendo presentemente proposta, o que, conseqüentemente, infirma juridicamente tal posição.

É o Parecer.

Porto Alegre, 9 de julho de 2018

ELDER BOSCHI DA CRUZ,
PROCURADOR DO ESTADO.

Processo Administrativo Eletrônico nº 18/1000-0005994-8



Nome do arquivo: 2_Parecer_PDPA_art_37_XVI_acumulaÃ§Ã£o_precedentes_uniformizaÃ§Ã£o_3-3
Autenticidade: Documento Íntegro



DOCUMENTO ASSINADO POR	DATA	CPF/CNPJ	VERIFICADOR
Elder Boschi da Cruz	09/07/2018 07:01:51 GMT-03:00	28123956053	Assinatura válida

Documento Assinado Digitalmente

Documento eletrônico assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Processo nº 18/1000-00059948

Acolho as conclusões do Parecer da Procuradoria de Pessoal, de autoria do Procurador do Estado ELDER BOSCHI DA CRUZ.

Encaminhe-se à PDPA para ciência e análise do Processo nº 000229-12.02/16-7.

**Eduardo Cunha da Costa,
Procurador-Geral Adjunto
para Assuntos Jurídicos.**

Documento Assinado Digitalmente



Nome do arquivo: 0.9127629682599016.tmp

Autenticidade: Documento Íntegro



DOCUMENTO ASSINADO POR	DATA	CPF/CNPJ	VERIFICADOR
Eduardo Cunha da Costa	09/07/2018 16:47:54 GMT-03:00	96296992068	Assinatura válida

Documento Assinado Digitalmente

Documento eletrônico assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.