

PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO Nº 19/1950-0001233-1

PARECER Nº 18.387/20

Procuradoria de Pessoal

EMENTA:

ACUMULAÇÃO DE CARGOS E EMPREGOS. A CONCESSÃO DE LICENÇA, AINDA QUE NÃO REMUNERADA, NÃO É SUFICIENTE PARA ARREDAR A VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL AO ACÚMULO DE CARGOS. ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. REVISÃO DO PARECER 9.555/92 E, PARCIALMENTE, DOS PARECERES 17.052/17 E 17.699/19.

- 1 Inviável a cumulação dos empregos de agente sócio educador na FASE e de professor na UERGS, uma vez que o emprego de agente sócio educador não detém natureza técnica ou científica, não se enquadrando, pois, no permissivo do artigo 37, XVI, "b", c/c artigo 37, XVII, ambos da Constituição Federal.
- 2 Revisão do Parecer 9.555/92 e, parcialmente, dos Pareceres 17.052/17 e 17.699/19, para reconhecer, em linha com o entendimento do Supremo Tribunal Federal, que o licenciamento sem remuneração não é suficiente para arredar a proibição de acúmulo estabelecida pelo artigo 37, XVI, da Constituição de 1988.
- 3 Admissão, na hipótese concreta e em caráter excepcional, da acumulação dos empregos, uma vez estabelecida a acumulação na vigência da anterior orientação administrativa, que admitia a hipótese. Orientação do Parecer 14.767/07.
- 4 Irregular acumulação de empregos, porém, no período compreendido entre 09 de setembro de 2019 e 15 de outubro de 2019, razão pela qual a retribuição relativa ao emprego na UERGS, correspondente ao mencionado intervalo temporal, deve ser reputada de natureza indenizatória pelos serviços prestados.

AUTORA: ADRIANA MARIA NEUMANN

Aprovado em 26 de agosto de 2020.



Nome do documento: FOLHA-IDENTIFICACAO.doc

Documento assinado por

Órgão/Grupo/Matrícula

Data

Gisele de Melo Kaiser Stahlhoefer

PGE / GAB-AA / 358609001

26/08/2020 16:35:16





PARECER

ACUMULAÇÃO DE CARGOS E EMPREGOS. A CONCESSÃO DE LICENÇA, AINDA QUE NÃO REMUNERADA, NÃO É SUFICIENTE PARA ARREDAR A VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL AO ACÚMULO DE CARGOS. ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. REVISÃO DO PARECER 9.555/92 E, PARCIALMENTE, DOS PARECERES 17.052/17 E 17.699/19.

- 1 Inviável a cumulação dos empregos de agente socioeducador na FASE e de professor na UERGS, uma vez que o emprego de agente socioeducador não detém natureza técnica ou científica, não se enquadrando, pois, no permissivo do artigo 37, XVI, "b", c/c artigo 37, XVII, ambos da Constituição Federal.
- 2 Revisão do Parecer 9.555/92 e, parcialmente, dos Pareceres 17.052/17 e 17.699/19, para reconhecer, em linha com o entendimento do Supremo Tribunal Federal, que o licenciamento sem remuneração não é suficiente para arredar a proibição de acúmulo estabelecida pelo artigo 37, XVI, da Constituição de 1988.
- 3 Admissão, na hipótese concreta e em caráter excepcional, da acumulação dos empregos, uma vez estabelecida a acumulação na vigência da anterior orientação administrativa, que admitia a hipótese. Orientação do Parecer 14.767/07.
- 4 Irregular acumulação de empregos, porém, no período compreendido entre 09 de setembro de 2019 e 15 de outubro de 2019, razão pela qual a retribuição relativa ao emprego na UERGS,



correspondente ao mencionado intervalo temporal, deve ser reputada de natureza indenizatória pelos serviços prestados.

O processo administrativo eletrônico nº 19/1950-0001233-1 foi aberto no âmbito da Fundação Universidade Estadual do RS – UERGS para fins de contratação temporária de professor substituto, com jornada de 40 horas semanais.

Após a juntada da documentação pertinente pela interessada, inclusive declaração de exercício de emprego público junto à FASE e declaração de solicitação de licença interesse do mencionado emprego, a prestação do serviço teve início em 09 de setembro de 2019, tendo sido a súmula do contrato de trabalho publicada no Diário Oficial de 19 de setembro do mesmo ano.

Ocorre que, por ocasião da inclusão da empregada em folha de pagamento, o sistema RHE informou erro, em decorrência da carga horária de 80 horas semanais, na soma de ambos os vínculos. Confirmado o deferimento da licença interesse pela FASE, com a respectiva suspensão do contrato de trabalho a contar de 16 de outubro de 2019, a nova tentativa de inclusão da empregada restou infrutífera, com o sistema apresentando idêntica mensagem de erro, razão pela qual o expediente foi encaminhado para a Assessoria de Orientação e Normatização do Tesouro do Estado, que registrou não haver impedimento para o exercício do emprego de professora na UERGS, diante da concessão da licença interesse pela FASE.

Contudo, como na data de ingresso na UERGS a licença interesse ainda não havia sido deferida, estando a empregada em gozo de férias na FASE, a SEFAZ retornou o expediente para a UERGS para correção.



A empregada buscou, então, obter junto à FASE a redução retroativa de sua carga horária ou a alteração retroativa da data de início da licença, no que não obteve êxito. Por essa razão, o Departamento de Recursos Humanos da UERGS solicitou autorização da CAGE para efetuar os pagamentos via tesouraria ao mesmo tempo que encaminhou a matéria ao exame de sua assessoria jurídica.

Com autorização da CAGE, na data de 18 de dezembro a professora recebeu a remuneração referente aos salários de setembro, outubro, novembro e 13º salário proporcional. Depois, a assessoria jurídica da Fundação emitiu pronunciamento no qual concluiu que a) o exercício de dois empregos públicos é permitido, encaixando-se a servidora na hipótese do artigo 37, XVI, "b" (cumulação de cargo de professor ou outro técnico ou científico); b) para o exercício dos dois empregos, o requisito constitucional é a compatibilidade de horários, sendo inconstitucional a simples limitação de carga horária; c) durante o gozo de férias não há incompatibilidade de jornada, não havendo, portanto, ilegalidade na contratação, capaz de impedir o registro do contrato de trabalho.

Acolhida a manifestação pelo Diretor Jurídico e pelo Reitor, o expediente foi encaminhado para a Secretaria da Fazenda, para regularização da situação funcional da empregada.

Contudo, a Seção de Estudos e Sistematização de Pagamento de Pessoal da Divisão de Gestão da Folha de Pagamento da Secretaria da Fazenda, informou que, em nova análise, se deparou com decisões judiciais e com a Súmula 246 do Tribunal de Contas da União, que apontam para a inviabilidade de cumulação de cargos, ainda que em um deles o servidor se encontre em gozo de licença interesse. Mencionou, ainda, que o sistema está parametrizado para a limitação em 60 horas semanais e que a alteração firmaria precedentes para outras situações, e solicitou orientação quando ao procedimento a ser adotado.

A Assessoria de Orientação e Normatização, em nova manifestação, mencionou a existência de decisões judiciais conflitantes quanto ao tema da acumulação quando o servidor se licencia, sem remuneração, em um dos cargos e propugnou o encaminhamento de consulta a esta Procuradoria-Geral do Estado, uma



vez que o caso concreto servirá de paradigma para casos semelhantes.

A assessoria jurídica do Secretário da Fazenda, a seu turno, repisou a controvérsia estabelecida, asseverando que o atendimento do pleito da UERGS implica alterar a parametrização do sistema RHE para permitir registros de cargos públicos acumulados cuja soma da carga horária excede a 60 horas semanais, considerando que, apesar da licença interesse, os registros funcionais se mantêm hígidos no sistema, aguardando o retorno. Por fim, sugeriu a remessa do expediente à Procuradoria-Geral do Estado para orientação acerca das providências a serem adotadas para fins de regularização da situação funcional descrita no expediente.

Após a chancela do titular da pasta, o expediente foi encaminhado a esta Procuradoria-Geral do Estado e a mim distribuído para exame e manifestação.

É o relatório.

Inicialmente impende destacar que, diversamente do quanto afirmação pela assessoria jurídica da UERGS na manifestação de fls. 125-132, a hipótese do expediente não se enquadra no permissivo da alínea "b" do inciso XVI do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, que tem a seguinte redação:

- 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:
- XVI é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
- a) a de dois cargos de professor; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
- b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)



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

De lembrar, ainda, que a proibição alcança igualmente empregos e abrange também as fundações estaduais, conforme inciso XVII do mesmo artigo 37:

XVII - a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público;

Ocorre que, segundo o RHE da empregada - ora juntado ao processo administrativo - ela titula o emprego de Agente Institucional - Agente Socioeducador na FASE e esse emprego vem assim detalhado no Anexo I da Lei nº 14.474, de 13 de julho de 2014, que instituiu o vigente Plano de Empregos da FASE:

IV - EMPREGO DE AGENTE INSTITUCIONAL

Descrição Sumária: conter, custodiar, desenvolver, dirigir, elaborar, estudar, executar, fiscalizar, organizar e supervisionar as ações de nível médio voltadas ao apoio das atividades da Fundação.

AGENTE SOCIOEDUCADOR

Descrição analítica:

1.auxiliar, acompanhar e participar da realização de todas as atividades da vida diária dos adolescentes, considerando os termos do Plano de Atendimento Individual e do Plano de Atendimento Coletivo;

2.sugerir, organizar e participar de atividades educativas, culturais e de lazer com os adolescentes, promovendo seu desenvolvimento e favorecendo o convívio comunitário previsto nos projetos técnicos de execução da Unidade;

3.zelar pela integridade física, psicológica e moral dos adolescentes, por meio da manutenção de um vínculo afetivo e ético;

4.efetuar contenção mecânica em casos de crise de agitação psicomotora, conforme normas e orientação técnica da Fundação de Atendimento Sócio-Educativo - FASE;

5.acompanhar e desenvolver atividades em regime de coeducação;



6.custodiar adolescentes em consultas médicas, exames e internações hospitalares, audiências e visitas domiciliares, exceto internações psiquiátricas;

7.orientar e acompanhar cuidados com limpeza de higiene pessoal, vestuário, alimentação e apoio escolar dos adolescentes;

8.acompanhar e participar de atividades de educação, esporte lazer e cultura, junto à rede de atendimento;

9.auxiliar e orientar os adolescentes na sua preparação para escola, como vestimenta, materiais e tarefas escolares;

- 10. orientar os adolescentes a utilizar corretamente os recursos que a comunidade oferece como: transporte, saúde, educação, esporte e profissionalização;
 - 11. participar de comissões e reuniões interdisciplinares;
- 12. realizar relato do cotidiano da rotina das Unidades em livro de registros diário;
- 13. participar de seminários, treinamentos, congressos e cursos visando o intercâmbio ao aperfeiçoamento profissional, atendendo aos interesses da Fundação, inclusive na condição de facilitador;
- 14. dirigir veículo da Fundação, em situação de emergência, mediante autorização superior, respeitada a legislação vigente, responsabilizando-se pelas ocorrências geradas pela utilização do mesmo;
- 15. zelar pela disciplina e segurança institucional, levando ao conhecimento do chefe imediato qualquer problema que fuja a rotina;
- 16. trabalhar limites, exercendo seu papel sócio-educação aqui compreendendo inclusive atividades e oficinas de caráter ocupacional e de ordem pedagógica (música, desenho, pintura, bordado, leitura, esporte, outras sem cunho formal profissionalizante) objetivando reduzir a tensão natural dos jovens em cumprimento de medida socioeducativa;
 - 17. executar outras tarefas correlatas.

PRÉ-REQUISITOS: certificado de conclusão de curso de nível médio, fornecido por instituição de ensino reconhecida pelo Ministério da Educação.

CARGA HORÁRIA: quarenta horas semanais.

Portanto, conforme a legislação de regência, para fins de provimento do emprego de agente socioeducador é bastante a apresentação de certificado de conclusão de curso de nível médio, não havendo exigência de qualquer formação de



caráter técnico-profissional, defluindo, ainda, da descrição das atribuições o caráter de apoio, envolvendo acompanhamento das atividades diárias dos adolescentes.

Nesse contexto, portanto, o emprego de agente socioeducador da FASE não comporta enquadramento como emprego de natureza técnica ou científica, como se extrai da moldura da orientação vertida no Parecer nº 15.480/11:

Observa-se, pois, que o texto constitucional não define cargo técnico ou científico, razão pela qual o conceito deve ser buscado inicialmente em seu sentido gramatical, e depois nos ensinamentos da doutrina e da jurisprudência.

Assim, no Dicionário Aurélio Século XXI lê-se:

"técnico adj. 1. Peculiar a uma arte, um ofício, uma ciência, etc. sm 2. Perito em determinada técnica."

Já o administrativista Hely Lopes Meirelles, em seu clássico Direito Administrativo Brasileiro, define:

"Cargo técnico é o que exige conhecimentos profissionais especializados para seu desempenho, dada a natureza científica ou artística das funções que encerra. Nesta acepção é que o artigo 37, XVI, "b" o emprega, sinonimizando-o com cargo científico, para efeito de acumulação" (20a edição, Malheiros Editores)

Adilson Abreu Dallari, por sua vez, afirma que "para fins de acumulação, basta que a função requeira de seu exercente aptidões técnicas", destacando que "função técnica, para efeitos da Constituição, será somente aquela que requeira conhecimentos equivalentes aos conhecimentos científicos". (in Regime Constitucional dos Servidores Públicos, RT, 1990)

E na mesma linha de raciocínio, leciona Pinto Ferreira, in verbis:

"Os cargos técnicos são aqueles para cujo desempenho é mister familiaridade com determinados métodos, sistematicamente organizados, que repousam no conhecimento ministrado em determinada cátedra. (RDA, 25:381; 29 e 401)

O termo técnico não pode entender-se na acepção vulgar, como significando o oposto a leigo num determinado ramo de atividade profissional. Técnico é indivíduo possuidor de conhecimentos ou treino



especializado em ciências ou áreas particulares a uma profissão (RDA, 25:379)". (in Comentários à Constituição Brasileira, Saraiva, 1990, vol. 2)

(...)

Mas a análise mais ampla sobre a conceituação da expressão "cargo técnico" é aquela que consta do voto do Desembargador VASQUEZ CRUXÊN, no julgamento do Mandado de Segurança 444995-DF, decidido pelo Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios em 12/03/96, no qual se lê:

"Lançando-me, por fim, na delicada tarefa de conceituação da expressão constitucional em tela, tendo em vista as considerações até aqui expostas e certo da escassez doutrinária acerca da matéria, reputo como técnico todo cargo, emprego ou função, de nível médio ou superior, aos quais se atribuam atividades de natureza executiva, de média ou alta complexidade e/ou especialidade, cuja execução demande do seu titular razoável grau de independência e discricionariedade. (...)

Temos, pois, a natureza executiva como primeiro desses elementos, que reflete o caráter pragmático norteador das atividades atribuídas ao cargo, consistente na aplicação de técnicas em conformidade com métodos científicos pré-elaborados. Assim, enquanto as atividades científicas possuem acentuado conteúdo teórico, tendente à elaboração originária do conhecimento e seus instrumentos de aplicação, as denominadas atividades técnicas aplicam ou executam, propriamente, os resultados de tal elaboração, extraindo-se daí sua natureza eminentemente executiva.

A tecnicidade do cargo também deve caracterizar-se pelo grau de complexidade ou de especialidade das atividades que lhe sejam atribuídas. O critério da complexidade denota a diversidade das funções e o nível da dificuldade que apresentam na sua execução, de forma a exigir do titular do cargo conhecimentos específicos sobre determinada matéria, o que exclui as atividades meramente burocráticas, repetitórias e de simples execução.

Já a especialidade exige-se apenas em certos cargos, cujas atribuições só podem ser exercidas por profissionais especialmente habilitados, eis que privativas de determinada profissão legalmente reconhecida. Aqui não se cogita, necessariamente, do grau de dificuldade ou de diversidade das funções, em si mesmas consideradas, mas de sua alta especificidade que justifica uma habilitação especial do titular do cargo, conferida nos termos de leis específicas que instituem e regulamentam certas profissões. (....)



Daí a nítida distinção entre os critérios da complexidade e da especialidade, integrantes do conceito ora proposto. Não há, portanto, de exigir-se, necessariamente a presença de ambos para caracterização da tecnicidade do cargo, bastando, para tanto, estar bem configurado um desses critérios.

Finalmente, deve a análise da tecnicidade constitucional passar pelo crivo de dois outros elementos decisivos, constantes do conceito proposto, quais sejam o da independência e o da discricionariedade, que devem, necessariamente, nortear a atuação do servidor.

A independência refere-se ao grau de liberdade ou autonomia conferido ao servidor técnico com relação a outros servidores hierarquicamente superiores ou até de mesmo nível hierárquico, na realização das atribuições do cargo. Assim, tal servidor atuará de forma muito mais vinculada aos ditames de normas técnicas e métodos de trabalho previamente elaborados, do que aos sabores dos seus superiores hierárquicos. Seus critérios e limites de atuação são rígidos e prédeterminados, não raro, por normas regulamentares emanadas da própria entidade pública em que se encontra lotado, ou dos órgãos que disciplinam a categoria profissional a que pertença o servidor. A ingerência de outros limitar-se-á à coordenação e controle genéricos, sem que se possa impor ao servidor modo de atuação diverso daquele já pré-estabelecido pelas regras técnicas a que estiver adstrito.

Quanto à discricionariedade no exercício do cargo técnico, esta se impõe como decorrência lógica do critério da independência, e diz respeito ao mérito das atividades conferidas ao ocupante do cargo. Assim, com um mero exame dessas atividades, deverá restar patente a discricionariedade outorgada ao servidor, consistente no poder de tomar as decisões demandadas em sua rotina de trabalho, mediante um livre convencimento acerca da oportunidade e cabimento dos procedimentos que estejam ao seu alcance e na esfera de sua competência." (grifos do original)

Por conseguinte, é possível afirmar que, para merecer enquadramento na expressão "cargo técnico", as atribuições do cargo devem reclamar de seu titular conhecimentos especiais ou habilidades específicas, isto é, familiaridade com métodos determinados, que repousam em um conhecimento ministrado, ainda que não seja indispensável a formação de nível superior. Aliás, desimporta a eventual habilitação do titular do cargo, distinta daquela legalmente reputada suficiente ao exercício



das atribuições normais e específicas do próprio cargo, porquanto a relação estatutária é essencialmente formal, só constituindo conteúdo ocupacional dos cargos aqueles assim definidos em lei."

No mesmo sentido vale citar, ilustrativamente, os Pareceres n.ºs 7.036/87, 8.170/90, 9.582/93, 11.534/97, 13.295/02, 14.259/05 e 17.691/19.

E do repertório de jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça igualmente se colhem julgados que confortam essa interpretação:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. ACUMULAÇÃO DE CARGOS. PROFESSOR E AGENTE ADMINISTRATIVO DE NÍVEL MÉDIO. IMPOSSIBILIDADE. INEXISTÊNCIA DE OMISSÃO OU CONTRADIÇÃO. SÚMULA 7 DO STJ.

- 1. De acordo com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, cargo técnico é aquele que requer conhecimento específico na área de atuação do profissional, com habilitação específica de grau universitário ou profissionalizante de 2º grau.
- 2. É possível verificar que o cargo ocupado pelo recorrido, "Agente Administrativo", não exige nível superior ou curso específico, não se enquadrando, portanto, na definição acima.
- 3. Se, no caso concreto, o servidor atua desempenhando atividades técnicas, diversas das previstas para o cargo que ocupa, tal fato não tem o condão de transformá-lo em "técnico" para aplicação da jurisprudência acima descrita.
- 4. Ademais, classificar as atividades cotidianas realizadas pelo servidor demanda reexame da matéria fático-probatória dos autos, o que é vedado em Recurso Especial, conforme Súmula 7/STJ. 5. Embargos de Declaração provido apenas para esclarecimentos. (EDcl no REsp 1678686/RJ, julgado em 05.12.2017, destaquei)

RECURSO ORDINÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. CARGOS DE PROFESSOR DA EDUCAÇÃO BÁSICA MUNICIPAL E TÉCNICO ASSISTENTE DA POLÍCIA CIVIL. SEGUNDO CARGO COM ATRIBUIÇÕES DE NATUREZA MERAMENTE ADMINISTRATIVA. ACUMULAÇÃO DE CARGOS. NÃO DEMONSTRADA A



LIQUIDEZ E CERTEZA DO DIREITO POSTULADO. IMPOSSIBILIDADE. SEGURANÇA DENEGADA.

- 1. Cuida-se de inconformismo contra acórdão do Tribunal de origem, que indeferiu o writ da impetrante que pretendia a acumulação remunerada dos cargos públicos de Professor da Educação Básica Municipal e de Técnico Assistente da Polícia Civil, pois considerou-se que a situação não se enquadrava na exceção prevista no art. 37, XVI, "b", da Constituição Federal.
- 2. A Carta Magna estabelece a regra da impossibilidade da acumulação de cargos públicos. Contudo, a Constituição Federal, em caráter excepcional e apenas quando houver compatibilidade de horários, admitiu a acumulação de exercício de dois cargos de professor; de um cargo de professor com outro técnico ou científico; e de dois cargos privativos de profissionais de saúde. E, para fins da acumulação autorizada na alínea "b", assentou-se nesta Corte que cargo técnico é o que requer conhecimento específico na área de atuação do profissional.
- 3. O atual cargo do impetrante não se enquadra na classificação de cargo técnico ou científico, tendo em vista que não requer formação específica ou conhecimento técnico. In casu, as atribuições do cargo são de natureza eminentemente burocrática e não exigem qualquer conhecimento técnico específico, pelo que resulta vedada a sua cumulação com o cargo de Professor.
- 4. Recurso Ordinário a que se nega provimento. (RMS 54203/MG, julgado em 15.08.2017, destaquei)

E não detendo o emprego de agente socioeducador da FASE natureza técnica ou científica, a pretendida cumulação dos empregos de agente socioeducador na FASE e de professor na UERGS não encontra amparo na hipótese permissiva excepcional do artigo 37, XVI, "b", c/c artigo 37, XVII, ambos da Constituição Federal.

Mas se a conclusão pela inviabilidade de acumulação dos empregos - por não enquadrável na hipótese permissiva de acumulação da alínea "b" do inciso XVI do artigo 37 da CF/88 - prejudica a discussão, no caso concreto, acerca de eventual compatibilidade horária, de lado outro impõe que se enfrente a questão concernente à viabilidade de que o licenciamento não remunerado do servidor em uma



das posições seja suficiente para permitir sua investidura em cargo ou emprego não acumulável.

E nessa matéria impende destacar que esta Procuradoria-Geral de longa data fixou orientação na matéria, assentando a licitude da titulação cumulativa de cargos ou empregos se e quando não gerarem também a percepção cumulativa de vantagens. Ilustrativo dessa orientação o Parecer nº 17.052/17, de autoria da Procuradora do Estado Marília Vieira Bueno, do qual vale o destaque do seguinte excerto:

José dos Santos Carvalho Filho, ao comentar o disposto nos incisos XVI e XVII do art. 37 da Constituição Federal, assim refere:

"Note-se que a vedação se refere à acumulação remunerada. Em consequência, se a acumulação só encerra a percepção de vencimentos por uma das fontes, não incide a regra constitucional proibitiva." (in Manual de Direito Administrativo, 25ªed., São Paulo, Ed. Atlas, 2012, p. 655)

No mesmo sentido, Odete Medauar faz os seguintes apontamentos:

"Duas questões habitualmente afloram nessa matéria. Uma diz respeito à possibilidade de exercício simultâneo de dois postos, percebendo-se uma só remuneração: se a Constituição Federal veda a acumulação remunerada, inexiste impedimento legal à acumulação de cargos, funções ou empregos se não houver duas remunerações". (in Direito Administrativo Moderno, 4ª ed. em e-book baseada na 20ª ed. impressa, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2016).

Nessa seara, Maria Sylvia Zanella Di Pietro ressalta que "É importante assinalar que a vedação só existe quando ambos os cargos, empregos ou funções forem remunerados". (in Tratado de Direito Administrativo, Volume 2, Administração Pública e Servidores Públicos, 1ª ed. Em e-book baseada na 1ª ed. Impressa, Editora Revista dos Tribunais, 2015).

Desse modo, percebe-se que a doutrina distingue a acumulação remunerada de cargos públicos daquela em que há a percepção de remuneração em razão de somente um dos cargos ou empregos ou funções.



No mesmo sentido, é o Parecer 9.555/92, citado pelo órgão consulente:

"Desta forma, afigura-se-nos indiscutível, no regime constitucional vigente, a licitude da titulação cumulativa de posições funcionais se e quando não gerarem o auferimento também cumulativo de vantagens."

E do referido Parecer 9.555/92, extrai-se a conclusão de "que a proibição constitucional inserta no art. 37, XVI, da Constituição Federal se dirige apenas às acumulações suscetíveis de gerarem a percepção cumulativa de vantagens, não abrangendo, portanto, as situações previstas em lei como não remuneradas".

E considerando que o Parecer 9.555/92, mencionado no Parecer nº 17.052/17, foi exarado no ano de 1992 e, desde lá, não houve alteração da orientação administrativa, causa alguma estranheza a informação da Secretaria da Fazenda no sentido de que o sistema RHE não comporta registros de cargos públicos acumulados cuja soma da carga horária exceda a 60 horas semanais ainda quando o servidor se encontre licenciado sem remuneração, uma vez que, reconhecida a viabilidade jurídica da cumulação em razão do licenciamento sem vencimentos em uma das posições, não poderia a carga horária não exercida remanescer como óbice.

Mas, apesar disso, no presente momento se faz necessário ponderar que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal na matéria, ainda que escassa, não tem aceitado o licenciamento sem remuneração como circunstância capaz de arredar a vedação constitucional à acumulação. Com efeito, no julgamento do RE 382389, restou consignado:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CUMULAÇÃO DE PROVENTOS COM VENCIMENTOS. ART. 11 DA EC Nº 20/98. INAPLICABILIDADE. 1. As recorrentes pretendem continuar recebendo, cumulativamente, os proventos de aposentadoria com os vencimentos do cargo da ativa. Alegam que foram beneficiadas pela exceção criada no art. 11 da EC 20/98. 2. A EC 20/98 vedou a percepção simultânea de proventos de aposentadoria com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis na forma desta



Constituição. Por outro lado, reconheceu o direito daqueles servidores aposentados que, até a data da promulgação dessa emenda, retornaram à atividade. 3. Não é o caso das recorrentes. Elas não ingressaram novamente no serviço público, mas ocuparam indevidamente dois cargos públicos em atividade. Embora não recebessem os vencimentos de um deles, pois gozaram de sucessivas licenças para tratar de interesse particular, tal circunstância não as torna beneficiárias da referida regra transitória. O gozo de licença não descaracteriza o vínculo jurídico do servidor com a Administração. 4. Recurso extraordinário conhecido e improvido. (RE 382389, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Segunda Turma, julgado em 14/02/2006, DJ 17-03-2006 PP-00042 EMENT VOL-02225-04 PP-00669 LEXSTF v. 28, n. 328, 2006, p. 229-233, destaquei)

Portanto, o STF reputou irregular a acumulação de dois cargos em regra não acumuláveis, ainda que em relação a um deles os servidores houvessem gozado de licença para tratar de interesses particulares, adotando a orientação de que a vinculação do servidor com a Administração é o fato determinante para aferição da acumulação e não a percepção - ou não - de dupla remuneração dos cofres públicos.

Mais recentemente, a mesma orientação foi reafirmada em outros julgados:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. LICENÇA NÃO REMUNERADA. MANUTENÇÃO DO VÍNCULO ENTRE O SERVIDOR E A ADMINISTRAÇÃO. ACUMULAÇÃO INDEVIDA DE CARGOS. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. RECURSO PROVIDO. (...) DECIDO. O recurso merece prosperar. Consta dos autos que a recorrida impetrou mandado de segurança contra suposto ato ilegal praticado pelo Secretário de Estado de Administração e Gestão do Amazonas (SEAD) que negou-se a registrar a sua matrícula nos quadros da Secretaria de Estado da Saúde do Estado do Amazonas (SUSAM), sob o argumento de acumulação ilícita de cargos, já que a recorrida havia sido nomeada e empossada no cargo de Assistente Técnico Judiciário do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas. Consoante narrado pelo Tribunal de origem, a recorrente foi nomeada



para o cargo de Assistente Técnico Judiciário do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas em 3/11/2016, sendo-lhe concedida licença para tratar de interesse particular sem remuneração pelo período de 2 (dois) anos, a contar de 24/1/2017. A nomeação para o cargo de Enfermeira da SUSAM ocorreu em 19/9/2016, tendo sua posse prorrogada para o dia 16/11/2016 e início do exercício no dia 15/12/2016 no Hospital Regional José Mendes, Unidade Mista de Itacoatiara (doc. 2, p. 35-36). A controvérsia em foco consiste em saber se merece reforma o acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas que reconheceu a existência de direito líquido e certo da recorrente ao registro de sua matrícula junto ao banco de dados da SEAD, por entender que a limitação imposta pelo artigo 37, XVI, da Constituição deve ser interpretada restritivamente. Como cediço, a acumulação de cargos públicos é vedada pela Constituição Federal, que abre exceções desde que atendidos dois requisitos previstos no inciso XVI do artigo 37, quais sejam, tratar-se de "dois cargos de professor", de "um cargo de professor com outro técnico ou científico" ou de "dois cargos ou empregos privativos de profissionais da saúde, com profissões regulamentadas" e, ainda, que haja compatibilidade de horários. Releva notar que a jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que a impossibilidade de acumulação de cargos, empregos e funções se mantém, mesmo tendo sido concedida licença para o servidor, uma vez que a concessão de qualquer licença, ainda que não remunerada, não descaracteriza o vínculo jurídico do servidor com a Administração. Nesse sentido, destaco os seguintes julgados: "Direito Administrativo. Agravo interno em mandado de segurança. Ato do CNJ. Cumulação de delegação de serventia extrajudicial com cargo público. Servidor em licença não remunerada. 1. Apesar de não ocuparem efetivo cargo público, a função exercida pelos titulares de serventias extrajudiciais possui inegável natureza pública. 2. Dessa forma, aplicável ao caso a vedação prevista no inciso XVII do art. 37 da Constituição Federal, que estende a proibição de cumulação também para as funções públicas. 3. A impossibilidade de acumulação de cargos, empregos e funções se mantém, mesmo tendo sido concedida licença para o servidor. A concessão de qualquer licença, ainda que não remunerada, 'não descaracteriza o vínculo jurídico do servidor com a Administração' (RE 382.389-AgR, Segunda Turma, Rela. Mina. Ellen Gracie). 4. Agravo a que se nega provimento por



manifesta improcedência, com aplicação de multa de 2 (dois) salários mínimos, ficando a interposição de qualquer recurso condicionada ao prévio depósito do referido valor, em caso de decisão unânime (CPC/2015, art. 1.021, §§ 4° e 5°, c/c art. 81, § 2°)." (MS 27.955-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe de 5/9/2018) "SERVIDOR PÚBLICO. PROFISSIONAL DE SAÚDE. ACUMULAÇÃO DE CARGOS. ART. 17, § 2°, DO ADCT. O fato de o servidor se encontrar licenciado para tratar de interesses particulares não descaracteriza o seu vínculo jurídico, sendo lícita, portanto, a acumulação de dois cargos públicos, a par do art. 17, § 2°, do ADCT, que concedeu excepcionalmente esse direito aos profissionais de saúde que estavam em situação de acumulação à época da promulgação da Carta de 1988. Precedentes. Recurso extraordinário conhecido e provido." (RE 300.220, Rel. Min. Ellen Gracie, Segunda Turma, DJ de 22/3/2002). Desse entendimento destoou o acordão recorrido, ao afirmar a possibilidade de a recorrente acumular cargos públicos fora das hipóteses expressamente previstas no artigo 37, XVI, da Constituição. Ex positis, PROVEJO o recurso extraordinário, com fundamento no disposto no artigo 932, V, do Código de Processo Civil/2015, para denegar a segurança. Sem condenação em honorários advocatícios (Súmula 512 do STF). Publique-se. Brasília, 30 de setembro de 2019. Ministro Luiz Fux Relator (RE 1234749, Relator(a): Min. LUIZ FUX, julgado em 30/09/2019, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-214 DIVULG 01/10/2019 PUBLIC 02/10/2019, destaquei)

Ementa: Direito Administrativo. Agravo interno em mandado de segurança. Ato do CNJ. Cumulação de delegação de serventia extrajudicial com cargo público. Servidor em licença não remunerada.

1. Apesar de não ocuparem efetivo cargo público, a função exercida pelos titulares de serventias extrajudiciais possui inegável natureza pública. 2. Dessa forma, aplicável ao caso a vedação prevista no inciso XVII do art. 37 da Constituição Federal, que estende a proibição de cumulação também para as funções públicas. 3. A impossibilidade de acumulação de cargos, empregos e funções se mantém, mesmo tendo sido concedida licença para o servidor. A concessão de qualquer licença, ainda que não remunerada, "não descaracteriza o vínculo jurídico do servidor com a Administração" (RE 382.389-AgR, Segunda Turma, Relª. Minª. Ellen Gracie). 4. Agravo a que se nega provimento por



manifesta improcedência, com aplicação de multa de 2 (dois) salários mínimos, ficando a interposição de qualquer recurso condicionada ao prévio depósito do referido valor, em caso de decisão unânime (CPC/2015, art. 1.021, §§ 4º e 5º, c/c art. 81, § 2º). (MS 27955 AgR, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 17/08/2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-185 DIVULG 04-09-2018 PUBLIC 05-09-2018, destaquei)

E na original decisão monocrática proferida no referido MS 27955, acima mencionado, assim expôs o Ministro Roberto Barroso os fundamentos do posicionamento adotado:

Decido. 9. De início, anoto que, embora a parte impetrante não tenha respondido ao despacho de 25.05.2017, verifiquei que, em 20.12.2017, foi deferido, pelo Presidente do Tribunal de Justiça do Estado e Pernambuco, seu pedido de prorrogação da licença para trato de interesse particular (ver: https://justotal.com/diarios/tipe-21-12-2017-pg-29. Acesso em: 25.01.2018), de modo que permanece o interesse de agir. 10. No mérito, a questão cinge-se em decidir se é possível a cumulação de delegação de serventia cartorial extrajudicial com um cargo público (no caso, técnico judiciário do TJ/PE), de cujo exercício o servidor encontra-se afastado em razão de licença, sem remuneração, para trato de interesse particular. Para formulação da conclusão final, então, mostra-se necessário que sejam respondidas duas questões: (i) o exercício da função de serventia extrajudicial por particular caracteriza uma função pública para fins de aplicação da regra que veda a cumulação de funções públicas? (ii) é possível a cumulação de uma função pública com um cargo público em que o servidor público esteja afastado sem remuneração? 11. Quanto à primeira questão, a resposta é no sentido de que o titular de serviço cartorário exerce efetiva função pública, devendo ser respeitada a regra constitucional que veda a cumulação de cargos, empregos e funções públicas. É verdade que o Supremo Tribunal Federal já assentou que os "serviços de registros públicos, cartorários e notariais são exercidos em caráter privado por delegação do Poder Público" e, por consequência, que os notários e os registradores "não são titulares de cargo público efetivo, tampouco ocupam cargo público" (ADI 2.602/MG, redator p/ o acórdão Min. Eros Grau). No entanto, apesar de não ocuparem efetivo cargo público, a



função exercida pelos titulares de serventias extrajudiciais possui inegável natureza pública. Os serviços de registros públicos, cartorários e notariais são delegações de uma atividade cuia titularidade é do Estado, havendo. assim, uma intrínseca natureza pública em suas atividades. Dessa forma, entendo aplicável ao caso, não a vedação do inciso XVI do art. 37 da Constituição Federal, senão aquela prevista no inciso XVII do mesmo artigo, que estende a proibição de cumulação também para as funções públicas. O mesmo óbice, inclusive, consta no art. 25 da Lei nº 8.935/1994, devendo ser reconhecida a impossibilidade de a impetrante acumular o cargo público de técnica judiciária com a função exercida por conta da titularidade de serventia extrajudicial. 12. Quanto à segunda questão, entendo que a impossibilidade de acumulação de cargos, empregos e funções se mantém, mesmo tendo sido concedida licença não remunerada para a impetrante em relação ao seu cargo de técnico judiciário. A Constituição Federal não estabeleceu qualquer distinção a respeito do exercício ou não do cargo, vedando em termos bastante amplos a cumulação de cargos, empregos e funções. Por outro lado, não se pode esquecer que a concessão de qualquer licença, ainda que não remunerada, "não descaracteriza o vínculo jurídico do servidor com a Administração" (RE 382.389-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. Ellen Gracie). No RE 810.350, inclusive, reconheci a impossibilidade de cumulação de cargos públicos, mesmo que houvesse o afastamento não remunerado em um dos vínculos (DJe 04.09.2014), devendo ser mantido o mesmo entendimento e fundamento para este caso concreto. 13. Seria ilógico que todos os servidores públicos pudessem assumir outros cargos, empregos ou funções públicas simplesmente requerendo uma licença não remunerada no cargo antecedente. Não se pode aceitar a existência de inúmeros cargos públicos que não estejam em exercício efetivo por conta de uma impossibilidade jurídica de tal exercício. A ausência de exercício da função por tempo demasiadamente amplo e de forma indeterminada pode trazer reais prejuízos para a Administração Pública, já que ficará impossibilitada de dar novo provimento aos cargos públicos necessários para o atingimento de seus objetivos institucionais. 14. Diante do exposto, com base no art. 205 do RI/STF, denego a segurança, revogando a liminar anteriormente concedida. Custas pela impetrante. Sem honorários advocatícios (art. 25 da Lei nº 12.016/2009 e Súmula 512/STF). Publique-



se. Intimem-se. Brasília, 13 de abril de 2018. Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO Relator (MS 27955, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, julgado em 13/04/2018, publicado em DJe-075 DIVULG 18/04/2018 PUBLIC 19/04/2018, destaquei)

Ainda, muito embora não detenha caráter cogente em âmbito estadual, merece referência a Súmula 246 do Tribunal de Contas da União, que adota a mesma diretriz do Supremo Tribunal Federal:

Súmula nº 246 - TCU

O fato de o servidor licenciar-se, sem vencimentos, do cargo público ou emprego que exerça em órgão ou entidade da administração direta ou indireta não o habilita a tomar posse em outro cargo ou emprego público, sem incidir no exercício cumulativo vedado pelo artigo 37 da Constituição Federal, pois que o instituto da acumulação de cargos se dirige à titularidade de cargos, empregos e funções públicas, e não apenas à percepção de vantagens pecuniárias."

E a hoje Ministra Carmen Lúcia Antunes Rocha, em sua obra Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos, explica doutrinariamente o entendimento:

"Há se relevar questão igualmente muito enfatizada concernente à incidência da norma quando o titular do cargo ou do emprego dele se afastar, licenciando-se, para ocupar outro cargo ou emprego.

Licença não constitui ruptura de vínculo jurídico-funcional, que é exatamente o objeto da norma constitucional proibitiva. Quer-se dizer, o que não se pode é estabelecer-se uma dupla relação funcional com entidade que componha o Poder Público ou seja pessoa por ele, direta ou indiretamente, controlada. A dupla vinculação de um mesmo servidor ou agente — como uma das pontas da qual partem duas linhas de vinculação jurídica com entidades públicas — é que é vedada, conforme antes realçado, e é tanto o que sucederia se, licenciado, o servidor se posicionasse juridicamente como o titular dessa condição funcional.

A licença não desprovê o cargo ou emprego titularizado pelo servidor, pelo que ele acumula quando assume outro, ainda que o exercício não se



dê nos dois por força do afastamento obtido de um deles. Pior fica a situação que o sistema jurídico tenta impedir, pois então se terá o cargo provido — e sem condição de vir a ser objeto de desempenho de suas funções por outrem, uma vez que não há como convocar alguém para ocupar o que vago não está-, mas suas funções não estão sendo desempenhadas. Existente um cargo e provido, entende-se que assim o é por imposição do interesse público. Logo, este está sendo lesionado quando sobrevier aquela situação, implicando-se a ocorrência da situação vedada acrescida da agressão ao interesse público específico, que seria atendido pelo desempenho das atividades correspondentes ao cargo do qual se tenha licenciado o servidor.

Licença não elimina, pois, a ocorrência da acumulação constitucionalmente proibida, pelo que jamais pode ser investido em cargo ou emprego público alguém que ocupe outro, em virtude do qual se dê a acumulação vedada". (*in* Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos, São Paulo: Editora Saraiva, 1999, pp. 268-9)

Por conseguinte, não obstante a ausência de decisão do plenário do Supremo Tribunal Federal, mas levando em consideração a consolidação naquela Corte da orientação contrária àquela expressa, nessa matéria, nos Pareceres 9.555/92, 17.052/17 e 17.699/19, recomendável a revisão da orientação administrativa para que se reconheça que o licenciamento sem remuneração em uma das posições não é suficiente para arredar a proibição de acúmulo estabelecida pelo artigo 37, XVI, da Constituição de 1988.

Contudo, necessário lembrar que a modificação da orientação administrativa, de regra, projeta efeitos para o futuro, como assentado no Parecer 14.767/07:

Outrossim, modificada a jurisprudência administrativa, para adotar o entendimento esposado pelo Supremo Tribunal Federal, conveniente assentar que terá a mesma incidência imediata, a partir de sua aprovação, mas não alcança o que já sucedeu, devendo ser mantidos todos os atos praticados em conformidade com a orientação anterior. E isto porque, tratando-se de interpretação de normas legais, tendo a Administração adotado uma delas, durante determinado período, com forte amparo



doutrinário e jurisprudencial, os fatos e situações criados no passado e cujos efeitos nele se esgotaram devem ser respeitados, mesmo quando submetidos ao exame do Poder Judiciário, já que, nestas hipóteses, incumbirá a este decidir em definitivo a questão.

Dito de outro modo, a aplicabilidade da orientação contida nos Pareceres da Procuradoria-Geral do Estado se inicia após sua regular expedição, com o acolhimento por parte do Titular da Casa - Procurador-Geral do Estado - e/ou do reconhecimento do Chefe do Executivo estadual, nos casos em que couber.

Logo, aplicada essa orientação ao caso concreto, resulta que, vigente ao tempo da admissão da interessada como professora temporária da UERGS a orientação dos Pareceres 9.555/92, 17.052/17 e 17.699/19, sua situação particular, em relação ao atual contrato emergencial, não é afetada pela revisão, devendo ser excepcionalmente admitida a acumulação dos empregos, em razão do gozo de licença interesse no emprego mantido com a FASE.

Contudo, como a licença interesse foi concedida apenas a contar de 16 de outubro de 2019, a acumulação dos empregos no período de 09 de setembro de 2019 (data do início do exercício na UERGS) a 15 de outubro de 2019 (data anterior ao início da licença interesse na FASE) foi irregular, tendo incidido em equívoco a Administração (UERGS) ao permitir o início do exercício antes da decisão da FASE sobre a concessão da licença interesse. Mas, uma vez que houve prestação de serviço, a retribuição relativa ao emprego na UERGS, correspondente ao intervalo mencionado, deve ser reputada de natureza indenizatória pelos serviços prestados.

Diante do exposto, concluo que:

a) inviável a cumulação dos empregos de agente socioeducador na FASE e de professor na UERGS, uma vez que o emprego de agente socioeducador não detém natureza técnica ou científica, não se enquadrando, pois, no permissivo do artigo 37, XVI, "b", c/c artigo 37, XVII, ambos da Constituição Federal;



b) merece revisão o Parecer 9.555/92 e, parcialmente, os pareceres 17.052/17 e 17.699/19 para que, na esteira da orientação do Supremo Tribunal Federal, se reconheça que o licenciamento sem remuneração não é suficiente para arredar a proibição de acúmulo estabelecida pelo artigo 37, XVI, da Constituição de 1988;

 c) no caso específico em exame e em relação ao atual contrato emergencial, porque a acumulação se estabeleceu antes da alteração da orientação administrativa, deve ser admitida excepcionalmente a manutenção da acumulação, em face da obtenção de licença interesse no emprego mantido junto à FASE;

d) houve acumulação irregular de empregos no período de 09 de setembro de 2019 (data do início do exercício na UERGS) a 15 de outubro de 2019 (data anterior ao início da licença interesse na FASE), mas, em razão da efetiva prestação de serviço em favor da UERGS, deve a retribuição relativa ao emprego na UERGS, correspondente ao intervalo mencionado, ser reputada de natureza indenizatória pelos serviços prestados.

É o parecer.

Porto Alegre, 20 de agosto de 2020.

Adriana Maria Neumann Procuradora do Estado

PROA n.º 19/1950-0001233-1



Nome do arquivo: PARECER 18387_20

Autenticidade: Documento Íntegro



DOCUMENTO ASSINADO POR DATA CPF/CNPJ VERIFICADOR

Adriana Maria Neumann 24/08/2020 10:46:32 GMT-03:00 58941029015 Assinatura válida

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.

Processo nº 19/1950-0001233-1

PARECER JURÍDICO

O PROCURADOR-GERAL DO ESTADO, no uso de suas atribuições, aprova o PARECER da CONSULTORIA-GERAL/PROCURADORIA DE PESSOAL, de autoria da Procuradora do Estado ADRIANA MARIA NEUMANN, cujas conclusões adota para responder a CONSULTA formulada pela SECRETARIA DA FAZENDA.

Restitua-se ao Procurador do Estado Agente Setorial do Sistema de Advocacia de Estado junto à Secretaria da Fazenda.

PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO, em Porto Alegre.

EDUARDO CUNHA DA COSTA,

Procurador-Geral do Estado.



Nome do arquivo: DESPACHO_ACOLHIMENTO_PGE.pdf

Autenticidade: Documento Íntegro



DOCUMENTO ASSINADO POR
DATA
CPF/CNPJ
VERIFICADOR

Eduardo Cunha da Costa
26/08/2020 13:32:56 GMT-03:00
96296992068
Assinatura válida

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.