



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

PARECER REFERENCIAL N° 000008/2020

Revisão do Parecer Referencial n° 0007/2019-PGE

Processo n° 2020.02.001088-SAJ/PGE (2020/547621)

Procedência: Gabinete da Procuradoria-Geral do Estado (PGA-Adm)

Interessado: Estado do Pará

Procuradora Responsável: Carla N. Jorge Melém Souza

**ACUMULAÇÃO DE CARGOS,
EMPREGOS E FUNÇÕES. ART. 37, XVI
DA CRFB/88. ARTS. 33 E 41 DA CE/89.
LEI ESTADUAL N° 5.810/1994.
DECRETO N° 1.950/2017. PARECER
REFERENCIAL N° 0007/2019-PGE.
REPERCUSSÃO GERAL DOS TEMAS N°
445 E 839. JULGAMENTO PELO STF.
ATUALIZAÇÃO DE TESE.**

Exm° Sr. Procurador-Geral do Estado,

**I. NECESSIDADE DE ATUALIZAÇÃO DO PARECER REFERENCIAL
N° 0007/2019-PGE. JULGAMENTO DO TEMA 445 PELO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL. REPERCUSSÃO SOBRE TESE
REFERENCIADA.**

Em outubro/2019, a Exmª Procuradora-Geral Adjunta Administrativa pugnou pela elaboração de **Parecer Referencial**, na forma da então vigente Ordem de Serviço n° 006/2019-PGE, sobre o tema da **acumulação de cargos, empregos e funções**, à luz do art. 37, XVI da CRFB/88 c/c arts.33 e 41 da CE/89, arts. 162, 163 e 164 da Lei estadual n° 5.810/1994 e do Decreto n° 1.950/2017, e com observância da jurisprudência majoritária e entendimentos uniformizados por esta Procuradoria-Geral.

O objetivo era consolidar estudos e teses fixadas sobre acumulação envolvendo servidores civis e empregados públicos, de modo a orientar a



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Administração Estadual na análise e solução ágil e eficaz de demandas administrativas relacionadas, inclusive de ordem disciplinar.

O exame da matéria e a compilação de teses resultaram no Parecer Referencial nº 0007/2019-PGE, lavra desta titular, aprovado em 23/10/2019 e reproduzido em Pareceres Simplificados exarados em PADs instaurados para apurar acumulação (i)lícita de cargos, empregos e funções.

Como é próprio da dinâmica jurídica, alguns aspectos das teses consolidadas no Parecer Referencial nº 0007/2019-PGE agora demandam atualização, conforme destaca a Exma. PGA-A no Memorando nº 015/2020-PGADM-PGE, de 30/07/2020:

(...) nos termos da Ordem de Serviço n. 011/2019-PGE, que regulamenta o exercício da atividade de Consultoria Jurídica pela Procuradoria-Geral do Estado (PGE), e visando a padronização de determinados assuntos, e tendo em vista o julgamento do Tema n. 445 pelo Supremo Tribunal Federal, solicito a análise da necessidade de revisão dos termos do Parecer Referencial nº 007/2019.

O julgamento do Tema 445 pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de Repercussão Geral, teria influência direta no seguinte item da tese fixada no Referencial:

(...) VII – ACUMULAÇÃO ILÍCITA DE CARGOS, EMPREGOS E FUNÇÕES. FALTA DISCIPLINAR. PRESCRIÇÃO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR E DIREITO DE OPÇÃO.

À luz do art. 178, I da Lei nº 5.810/1994, é vedado ao servidor acumular inconstitucionalmente cargos, empregos ou funções na Administração Pública, tratando-se de infração punível com pena de demissão, após apuração em sede de processo administrativo disciplinar (art. 190, XII da mesma Lei).

VII.1. Acumulação Ilícita. PAD. Prescrição.

Sobre a prescrição incidente em casos de acúmulo ilícito de cargos/empregos/funções, invoco o disposto no art. 198 da Lei nº 5.810/94:

Art. 198. A ação disciplinar prescreverá:

I – em 5 (cinco) anos, quanto às infrações puníveis com demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade e destituição;

.....

§ 1º O prazo de prescrição começa a correr da data em que o fato se tornou conhecido.

§ 2º Os prazos de prescrição previstos na lei penal aplicam-se às infrações disciplinares capituladas também como crime.

§ 3º A abertura de sindicância ou a instauração de processo disciplinar interrompe a prescrição, até a decisão final proferida por autoridade competente.

A prescrição para o PAD é, pois, de 05 anos, já que se trata de falta (acúmulo ilegal) punível com demissão (art. 190,



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

XII do RJU/Pa). Esse prazo prescricional, à luz do §1º do art. 198 do RJU/Pa, começa a fluir da data em que o fato se torna conhecido da autoridade competente, entendida aqui como aquela com competência para determinar a apuração de ordem disciplinar, conforme Súmula nº 635/STJ.

Nada obstante, configurando o acúmulo ilícito situação flagrantemente inconstitucional, há de se considerar também a aplicação à espécie do art. 54 da Lei Federal nº 9.784/99 (prazo decadencial para o exercício da autotutela), cujo conteúdo normativo está sendo examinado pelo STF em sede de Repercussão Geral (tema 445). Nessa senda, tem predominado o entendimento de que a acumulação inconstitucional de cargos públicos é conduta que jamais se convalida, de modo que sua apuração pode/deve ocorrer a qualquer tempo. Veja-se:

(...) Inexistem meios de convalidação da nulidade aventada, nem se aplicam ao caso regras ou princípios estabilizadores da situação da impetrante. Suas eventuais expectativas de direito jamais poderiam conformar-se legitimamente, face à clareza e literalidade da vedação constitucional posta. (...). (STF – MS nº 30.031/DF. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Decisão Monocrática. Data de Julgamento: 01/02/2018)

ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ACUMULAÇÃO REMUNERADA DOS CARGOS DE MÚSICO DA ORQUESTRA SINFÔNICA DO RIO GRANDE DO NORTE E PROFESSOR DA ORQUESTRA SINFÔNICA DA BAHIA. CONSTATAÇÃO DE ILEGALIDADE NA ACUMULAÇÃO. INÉRCIA DA ADMINISTRAÇÃO QUANTO À APLICAÇÃO DAS PENALIDADES. NOVO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO INSTAURADO. 1. Conforme a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, não há falar em direito adquirido à cumulação de cargos públicos nos casos em que estes não estão previstos na exceção constitucional, porquanto tal vício não se convalida com o decurso do tempo. Não há que se alegar, pois, decadência, prescrição ou coisa julgada administrativa. 2. A acumulação ilegal de cargos públicos, expressamente vedada pelo art. 37, XVI, da Constituição Federal, caracteriza uma situação que se protraí no tempo, motivo pelo qual é passível de ser investigada pela Administração a qualquer tempo, a teor do que dispõe o art. 133, caput, da Lei 8.112/90 (MS 20148/DF, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Seção, DJe 18/9/2013). 3. Agravo regimental improvido. (STJ - AgRg nos EDcl no RMS nº 28569/RN. Relator: Ministro Nefi Cordeiro. Sexta Turma. Data de Julgamento: 15/10/2015)

Desta forma, por ora e até o julgamento definitivo do Tema nº 445 pelo STF (pautado para 10/10/2019), deve-se afastar a prescrição da pretensão punitiva do Estado na esfera disciplinar relativamente à infração de acúmulo ilícito de cargos, empregos e funções, também pela tese da imprescritibilidade ou da não incidência do prazo decadencial na esfera da autotutela, considerando que o ato infracional caracteriza afronta direta à Constituição da República.

Pareceres de referência: Parecer nº 056/2009-PGE (Procuradora Viviane Ruffeil Pereira), Parecer nº 260/2017-PGE (Procuradora Bárbara Lobato), Parecer nº 244/2018-PGE (Procuradora Izabela Sauma), Parecer nº 159/2019-PGE (Procuradora Giselle Freire), Manifestação nº 163/2016-PGE (desta titular) e Manifestação nº 146/2017-PGE (Procuradora Giselle Freire).

Conclusão: é de 05 anos a prescrição para instauração do PAD em caso de acúmulo ilegal de cargos/empregos/funções, prazo que se conta da ciência da infração pela autoridade competente para determinar a devida apuração. Configurando o acúmulo situação flagrantemente inconstitucional, atrai também a apuração na via da autotutela e sem o limite decadencial (05 anos) imposto pelo art. 54 da Lei Federal nº 9.784/99, cujo conteúdo normativo está sendo examinado pelo STF na Repercussão Geral do tema 445.
(...)

VIII – DA CONCLUSÃO.

Pelo exposto, e para fins referenciais em matéria de acumulação (i)lícita de cargos, empregos ou funções, passo aos seguintes registros:

(...)

XIII. configurando o acúmulo ato flagrantemente inconstitucional, atrai também a apuração na via da autotutela e sem o limite decadencial (05 anos) imposto pelo art. 54 da Lei Federal nº 9.784/99, cujo conteúdo normativo



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

está sendo examinado pelo STF na Repercussão Geral do tema 445: (...).

Pois bem. No que respeita aos processos que apuram acumulação ilícita de cargos, empregos e funções, o Parecer Referencial consolidou o cabimento da revisão do ato flagrantemente inconstitucional a qualquer tempo, até em razão do poder-dever de autotutela conferido à Administração, afastando o prazo decadencial de 05 anos previsto no art. 54 da Lei Federal nº 9.784/1999 (e no art. 67 da Lei Estadual nº 8.972/2020 - LEPA)¹ e, na mesma linha interpretativa, também a prescrição quinquenal assentada no RJU/Pa, ao menos até o julgamento do Tema 445 pelo STF.

E o Plenário do STF realizou esse julgamento na sessão de 19/02/2020, decidindo, por maioria, que *o prazo para revisão da legalidade do ato da aposentadoria pelos tribunais de contas é de cinco anos, contados da data de chegada do ato de concessão do direito ao respectivo tribunal de contas*, negando provimento ao Recurso Extraordinário 636553/RS, conforme noticiado no sítio eletrônico da Corte.

E foi esse contexto que motivou a Exma. PGA-A a pugnar pela revisão/atualização do Parecer Referencial nº 0007/2019-PGE, relativamente à alusão feita ao Tema 445 e sua aplicação à tese de prescrição em matéria disciplinar que envolva o acúmulo ilegal de cargos, empregos ou funções.

II. JULGAMENTO DOS TEMAS 445 E 839 PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. REPERCUSSÃO SOBRE TESE ASSENTADA NO PARECER REFERENCIAL Nº 0007/2019-PGE.

O site www.stf.jus.br, consultado em 11/08/2020, noticia sobre o julgamento do Tema 445 que, *no caso concreto, o TCU, em 2003, analisou uma aposentadoria concedida em 1997 e, após constatar irregularidades, declarou a ilegalidade do benefício. No recurso extraordinário, a União contestava decisão do Tribunal Regional da 4ª Região (TRF-4) que impediu a administração pública de cassar esse ato de aposentadoria, mesmo diante da constatação de irregularidades, em razão de ter sido ultrapassado o prazo decadencial de cinco anos previsto na Lei 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito*

Art. 67. É de cinco anos o prazo para a Administração anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários, contados da data em que foram praticados.

§ 1º Havendo comprovada má-fé do destinatário, o prazo previsto no caput conta-se da data do conhecimento do ato pela autoridade competente para a sua anulação.

§ 2º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo para anular contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

federal.

Por razões de segurança jurídica, o Relator, no voto vencedor, posicionou-se ao lado da jurisprudência dominante da Corte, no sentido de que *a concessão de aposentadoria é um ato administrativo complexo, que envolve órgãos diversos da administração pública e somente pode ser considerado concretizado após a análise de sua legalidade pelo TCU. Apesar de entender que o procedimento administrativo de verificação das condições de validade do ato não se sujeita ao prazo extintivo de cinco anos, o ministro concluiu que é necessário fixação de prazo para que as cortes de contas exerçam seu dever constitucional.*

O Acórdão foi publicado no DJE de 26/05/2020 e ainda não há trânsito em julgado, sendo interpostos Embargos de Declaração pendentes de apreciação desde junho/2020. Independente da coisa julgada, a tese até aqui firmada sobre o Tema 445 é a seguinte:

(...) Recurso extraordinário. Repercussão geral. 2. Aposentadoria. Ato complexo. Necessária a conjugação das vontades do órgão de origem e do Tribunal de Contas. Inaplicabilidade do art. 54 da Lei 9.784/1999 antes da perfectibilização do ato de aposentadoria, reforma ou pensão. Manutenção da jurisprudência quanto a este ponto. 3. Princípios da segurança jurídica e da confiança legítima. Necessidade da estabilização das relações jurídicas. Fixação do prazo de 5 anos para que o TCU proceda ao registro dos atos de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, após o qual se considerarão definitivamente registrados. 4. Termo inicial do prazo. Chegada do processo ao Tribunal de Contas. 5. Discussão acerca do contraditório e da ampla defesa prejudicada. 6. TESE: "Em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, os Tribunais de Contas estão sujeitos ao prazo de 5 anos para o julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, a contar da chegada do processo à respectiva Corte de Contas". 7. Caso concreto. Ato inicial da concessão de aposentadoria ocorrido em 1995. Chegada do processo ao TCU em 1996. Negativa do registro pela Corte de Contas em 2003. Transcurso de mais de 5 anos. 8. Negado provimento ao recurso. (...). (grifos nossos)

Veja-se que, embora o Relator do RE 636553/RS, Min. Gilmar Mendes, tenha, na oportunidade do reconhecimento da Repercussão Geral, proposto a reafirmação da jurisprudência da Corte no sentido de que *a Administração pode anular seus atos, a qualquer tempo, quando eivados de ilegalidade ou inconstitucionalidade* (...), no julgamento, o Plenário deixou de reassentar esse entendimento dominante, alinhando-se apenas à tese da ilegalidade de aposentadoria e do prazo para sua declaração pelo TCU, não avançando sobre o aspecto da RG que efetivamente reverberaria sobre o Parecer Referencial nº 0007/2019-PGE.

Desta forma, a tese fixada para o Tema 445 não aproveita o entendimento consignado no item VII.1 do Parecer Referencial nº 0007/2019-PGE, no sentido de que a acumulação inconstitucional de cargos públicos é conduta que jamais se convalida ou consolida, de modo que sua apuração pode e deve ocorrer a



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

qualquer tempo.

Nada obstante, a lacuna deixada pela decisão plenária do Tema 445 foi efetivamente suprida pelo julgamento do Tema 839, com Repercussão Geral reconhecida do RE 817.338/DF. **O Acórdão publicado no DJE de 31/07/2020, também sem trânsito em julgado** e com Embargos de Declaração oferecidos em 05/08/2020, fixou a seguinte tese:

(...) Direito Constitucional. Repercussão geral. Direito Administrativo. Anistia política. Revisão. Exercício de autotutela da administração pública. Decadência. Não ocorrência. Procedimento administrativo com devido processo legal. Ato flagrantemente inconstitucional. Violação do art. 8º do ADCT. Não comprovação de ato com motivação exclusivamente política. Inexistência de inobservância do princípio da segurança jurídica. Recursos extraordinários providos, com fixação de tese. 1. A Constituição Federal de 1988, no art. 8º do ADCT, assim como os diplomas que versam sobre a anistia, não contempla aqueles militares que não foram vítimas de punição, demissão, afastamento de suas atividades profissionais por atos de motivação política, a exemplo dos cabos da Aeronáutica que foram licenciados com fundamento na legislação disciplinar ordinária por alcançarem o tempo legal de serviço militar (Portaria nº 1.104-GM3/64). 2. O decurso do lapso temporal de 5 (cinco) anos não é causa impeditiva bastante para inibir a Administração Pública de revisar determinado ato, haja vista que a ressalva da parte final da cabeça do art. 54 da Lei nº 9.784/99 autoriza a anulação do ato a qualquer tempo, uma vez demonstrada, no âmbito do procedimento administrativo, com observância do devido processo legal, a má-fé do beneficiário. 3. As situações flagrantemente inconstitucionais não devem ser consolidadas pelo transcurso do prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei nº 9.784/99, sob pena de subversão dos princípios, das regras e dos preceitos previstos na Constituição Federal de 1988. Precedentes. 4. Recursos extraordinários providos. 5. Fixou-se a seguinte tese: "No exercício de seu poder de autotutela, poderá a Administração Pública rever os atos de concessão de anistia a cabos da Aeronáutica relativos à Portaria nº 1.104, editada pelo Ministro de Estado da Aeronáutica, em 12 de outubro de 1964 quando se comprovar a ausência de ato com motivação exclusivamente política, assegurando-se ao anistiado, em procedimento administrativo, o devido processo legal e a não devolução das verbas já recebidas."

E os fundamentos que embasam o voto vencedor proferido pelo e. Ministro Dias Toffoli deixam claro sua pertinência à tese fixada no Referencial. Transcrevo:

(...) No exercício de seu poder de autotutela, poderá a Administração Pública exercer o controle de legalidade e rever seus próprios atos a qualquer tempo, principalmente se forem praticados em descompasso com a boa-fé e com os princípios e as regras que conformam a ordem. Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O fundamento da decadência é não se ter o sujeito utilizado de um poder de ação dentro dos limites temporais estabelecidos à sua utilização. E que há direitos que trazem, em si, o germe da própria destruição. São faculdades condicionadas ao exercício dentro de tempo certo, e, então, o perecimento da relação jurídica é uma causa insita ao próprio direito que oferece esta alternativa: exerce-se no prazo preestabelecido ou nunca mais." (PEREIRA, Caio Mário da Silva. Instituições de Direito Civil: introdução ao direito civil - teoria geral do direito civil. 20ª ed. revista e atualizada por Maria Celina Bodin. Rio de Janeiro: Forense, 2004, v. I, p. 689-691). Por ser matéria de ordem pública, em regra, o prazo decadencial não sofre interrupção ou suspensão. Porém, excepcionalmente, o ordenamento jurídico admite a suspensão do prazo decadencial. É o caso do disposto na parte final da cabeça do art. 54 da Lei nº 9.784/99, que autoriza a anulação do ato administrativo consumado em situações de manifesta má-fé ou de absoluta contrariedade à Constituição Federal. O art. 54, § 2º, da Lei nº 9.784/99, por sua vez, dispõe que a adoção pela Administração Pública de qualquer medida a questionar o ato se mostra bastante para afastar a decadência. Ao contrário do assentado no acórdão impugnado, entendo que as Notas Técnicas da AGU/JD-10/2003 e da AGU/JD-1/2006 revelam as iniciativas da Administração Pública no sentido



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

da necessidade de revisão do ato anistiador, constituindo, assim, causa obstativa da alegada decadência. Repito: como expressamente previsto no § 2º do art. 54 da Lei 9.784/99, é suficiente para o exercício desse direito a existência de “qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato”. No exercício de seu poder de autotutela, poderá a Administração Pública exercer o controle de legalidade e rever seus próprios atos a qualquer tempo, principalmente se forem praticados em desconformidade com a boa-fé e com os princípios e as regras que conformam a ordem constitucional, devendo, nesses casos, prevalecer o princípio da supremacia do interesse público. (...).

A Lei Maior, no art. 8º do ADCT, bem como os diplomas que versam sobre a anistia, não contempla aqueles militares que não foram vítimas de punição, demissão, afastamento de suas atividades profissionais por atos de motivação política, a exemplo dos cabos da Aeronáutica que foram licenciados com fundamento na legislação disciplinar ordinária por alcançarem o tempo legal de serviço militar (Portaria nº 1.104-GM3/64).

No caso, o ato de concessão das anistias malfez a ordem constitucional, pois não se amolda ao figurino do art. 8º do ADCT, que não agasalha os militares licenciados pelo decurso do tempo, situação que não se reveste de motivação estritamente política. (...).

Ademais, é cediço na Suprema Corte que, diante de suspeitas de ilegalidade, a Administração há de exercer seu poder-dever de anular seus próprios atos, sem que isso importe em desrespeito ao princípio da segurança jurídica ou da confiança. (...).

Nesse ponto, assevero ser insubsistente o direito defendido na inicial do mandado de segurança e reafirmado nas contrarrazões recursais, visto ser impossível atribuir-se legitimidade a qualquer ato concessivo de anistia sem observância dos requisitos jurídicos constitucionais, sob pena de se transpor a ordem constitucional e de se caminhar de encontro aos ditames preconizados pelo Estado Democrático de Direito.

O princípio da segurança jurídica, da óptica objetiva, obsta a retroação da lei, tutelando o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. Do ângulo subjetivo, a segurança jurídica vela pela confiança legítima, buscando preservar fatos pretéritos de evoluções interpretativas, bem como conservar efeitos jurídicos de atos considerados inválidos por qualquer razão. Em outras palavras, a confiança legítima destina-se a resguardar as expectativas criadas por indivíduos em relação a atos estatais.

Entretanto, o dever de guardar o princípio da segurança jurídica pressupõe que o ato administrativo que se busca preservar não tenha sido consumado em desacordo com a Lei Fundamental, sob pena de subverter-se o primado da supremacia constitucional. Com efeito, diante de inequívoca inconstitucionalidade do ato de declaração de condição de anistiado, a Administração há de exercer seu poder-dever de anular seus próprios atos, sem que isso importe em desrespeito ao princípio da segurança jurídica.

Registre-se que a jurisprudência desta Corte é no sentido de que o poder-dever de autotutela autoriza a Administração a proceder à revisão da condição de anistiado político, não havendo que se falar em desrespeito ao princípio da segurança jurídica ou em violação de direito líquido e certo. (...).

Entendo, por conseguinte, não ser possível evocar o princípio da segurança jurídica para amparar a impetração apresentada na origem, uma vez que a matéria em questão está inserida na ordem constitucional, a todos imposta de forma equânime.

No mais, nem mesmo o decurso do lapso temporal de 5 (cinco) anos é causa impeditiva bastante para inibir a administração pública de revisar determinado ato, haja vista que a ressalva da parte final da cabeça do art. 54 da Lei nº 9.784/99 autoriza a anulação do ato a qualquer tempo, uma vez demonstrada, no âmbito do procedimento administrativo, com observância do devido processo, a má-fé do beneficiário.

Logo, se o legislador concebeu a possibilidade de se mitigar o prazo de 5 (cinco) anos com base em premissa



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

menor: "a ma-fé do beneficiário", porque não admitir a mitigação desse mesmo prazo com base em premissa maior, vale dizer, a inconstitucionalidade chapada do ato, pois em desconformidade com o art. 8º do ADCT.

O Supremo Tribunal Federal já assentou que situações de flagrante inconstitucionalidade não devem ser consolidadas pelo transcurso do prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei 9.784/99, sob pena de subversão das determinações insertas na Constituição Federal de 1988.

Como já tive a oportunidade de consignar, não pode haver usucapião de constitucionalidade, pois a obrigatoriedade da Constituição deriva de sua vigência. Não é possível entender, portanto, que o tempo derogue a força obrigatória de seus preceitos por causa de ações omissivas ou comissivas de autoridades públicas (v.g. MS nº 30.016/DF-AgR, Tribunal Pleno, de minha relatoria, DJe de 30/4/14). (...).

Verifico, assim, que a matéria em questão está inserida na ordem constitucional, sendo, por tal razão, insuscetível de decadência administrativa. (...).

Desse modo, reconheço o poder-dever da administração pública de revisitar seus atos, em procedimento administrativo, com a observância do devido processo legal, como uma manifestação da obrigação de velar pela supremacia constitucional, princípio propulsor do Estado Democrático de Direito.

É através do exercício da autotutela, nos casos de flagrante inconstitucionalidade, que a Administração Pública exerce seu dever de velar pelo princípio republicano.

Portanto, entendo que o ato administrativo que declarou o recorrido anistiado político não é passível de convalidação pelo tempo, dada sua manifesta inconstitucionalidade, uma vez que viola frontalmente o art. 8º do ADCT. (...).

Ainda que sem coisa julgada, é possível inferir que a tese fixada pelo STF no Tema 839 ressoa diretamente, nos seus fundamentos e motivação, sobre o entendimento consolidado neste Parecer Referencial, na medida em que reafirmou a jurisprudência corrente da Corte de que *situações flagrantemente inconstitucionais não devem ser consolidadas pelo transcurso do prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei nº 9.784/99, sob pena de subversão dos princípios, das regras e dos preceitos previstos na Constituição Federal de 1988.*

Significa dizer, portanto, que mesmo ultrapassado 05 anos do ato que materializa o acúmulo ilícito de cargos, empregos e funções, pode/deve ele ser revisto ou anulado (a qualquer tempo) em razão de sua flagrante e permanente inconstitucionalidade.

E, na mesma linha do cabimento de revisão e invalidação a qualquer tempo do acúmulo ilícito, por se tratar de ato clara e continuamente inconstitucional, o Superior Tribunal de Justiça, na esteira do STF, tem reiteradamente afastado, além do prazo decadencial de 05 anos, também a prescrição da pretensão punitiva em relação à infração correlata de caráter disciplinar, permitindo a demissão do servidor mesmo quando superado os quinquídeo desde a ciência do ato ilícito/inconstitucional pela autoridade



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

competente. A respeito, as seguintes decisões:

MANDADO DE SEGURANÇA MS 20148 DF 2013/0132501-8 (STJ)

Jurisprudência • 18/09/2013 • Superior Tribunal de Justiça

Ementa: ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. ACUMULAÇÃO ILEGAL DE CARGOS PÚBLICOS. DEMISSÃO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. NÃO OCORRÊNCIA. CERCEAMENTO DE DEFESA NÃO CONFIGURADA. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE. OFENSA. INEXISTÊNCIA. NULIDADE DO ATO DE REDISTRIBUIÇÃO DO CARGO PÚBLICO FEDERAL. MATÉRIA QUE NÃO É OBJETO DA IMPETRAÇÃO. EXAME. IMPOSSIBILIDADE. DECADÊNCIA DO DIREITO DE IMPETRAÇÃO. NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. LITISPENDÊNCIA. SEGURANÇA DENEGA. 1. A acumulação ilegal de cargos públicos, expressamente vedada pelo art. 37, XVI, da Constituição Federal, caracteriza uma situação que se protraí no tempo, motivo pelo qual é passível de ser investigada pela Administração a qualquer tempo, a teor do que dispõe o art. 133, caput, da Lei 8.112/90. 2. É firme o entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de que "atos inconstitucionais jamais se convalidam pelo mero decurso do tempo" (ADI 1.247 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, STF, Tribunal Pleno, DJ 8/9/95). 3. Verificada a existência de acumulação ilegal de cargos públicos e não solucionada a questão pelo servidor até o fim do procedimento administrativo disciplinar contra ele instaurado, não resta à Administração outra alternativa do que a aplicação da pena de demissão do cargo público, nos termos do art. 133, § 6º, da Lei 8.112/90. 4. "Em relação ao servidor representado por advogado durante o processo administrativo disciplinar, não é necessária a sua intimação pessoal do ato proferido pela autoridade coatora, que determinou a demissão, bastando, para a regular cientificação, a publicação da portaria demissionária no Diário Oficial da União" (MS 8.213/DF, Rel. Min. MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, Terceira Seção, DJe 19/12/08). 5. "Não há violação ao postulado da proporcionalidade se a Administração Pública, fundada na Lei nº 8.112/90, aplica a sanção correlata à falta cometida. Precedente: MS 18.081/DF, Rel. Ministra Eliana Calmon, Primeira Seção, julgado em 10.4.2013, DJe 13.5.2013" (MS 16.031/DF, Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, Primeira Seção, DJe 2/8/13). (...).

ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ACUMULAÇÃO REMUNERADA DOS CARGOS DE MÚSICO DA ORQUESTRA SINFÔNICA DO RIO GRANDE DO NORTE E PROFESSOR DA ORQUESTRA SINFÔNICA DA BAHIA. CONSTATAÇÃO DE ILEGALIDADE NA ACUMULAÇÃO. INÉRCIA DA ADMINISTRAÇÃO QUANTO À APLICAÇÃO DAS PENALIDADES. NOVO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO INSTAURADO. 1. Conforme a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, não há falar em direito adquirido à cumulação de cargos públicos nos casos em que estes não estão previstos na exceção constitucional, porquanto tal vício não se convalida com o decurso do tempo. Não há que se alegar, pois, decadência, prescrição ou coisa julgada administrativa. 2. A acumulação ilegal de cargos públicos, expressamente vedada pelo art. 37, XVI, da Constituição Federal, caracteriza uma situação que se protraí no tempo, motivo pelo qual é passível de ser investigada pela Administração a qualquer tempo, a teor do que dispõe o art. 133, caput, da Lei 8.112/90 (MS 20148/DF, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Seção, DJe 18/9/2013). 3. Agravo regimental improvido. (STJ - AgRg nos EDcl no RMS nº 28569/RN. Relator: Ministro Nefi Cordeiro. Sexta Turma. Data de Julgamento: 15/10/2015)

(...) A Primeira Seção deste Superior Tribunal de Justiça, na sentada do dia 11 de setembro de 2013, no julgamento do Mandado de Segurança nº 20.148/DF, na relatoria do Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, firmou a compreensão de que não ocorre a prescrição da pretensão da Administração em adotar procedimento para equacionar ilegal acumulação de cargos públicos, mormente porque os "atos inconstitucionais jamais se convalidam pelo mero decurso do tempo". (STJ; AAGARESP 201303462854, Rel. Min. MAURO CAMPBELL MARQUES, 2ª Turma, DJE 25/08/2014). No mais, a Corte Regional afirmou que não ocorreu a prescrição da pretensão da Administração em adotar procedimento para equacionar ilegal acumulação de cargos públicos, pois "o Estado somente tomou conhecimento da malsinada acumulação no final de 2009." (fl. 963, grifo acrescentado). Ademais, conforme dispôs o decisum agravado, a Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Mandado de Segurança 20.148/DF, da relatoria do Ministro Arnaldo Esteves Lima, firmou a compreensão de que não ocorre a prescrição da pretensão da Administração em adotar procedimento para equacionar ilegal acumulação de cargos públicos, mormente porque os "atos inconstitucionais jamais se convalidam pelo mero decurso do tempo". Nesse sentido:



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

MS 20.148/DF, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Seção, DJe 18/9/2013, e AgRg no REsp 1400398/SC, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 3/2/2015. (STJ; AINTARESP 201503203271, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, 2ª TURMA, DJE 09/09/2016)

Nesse panorama, **fica mantida a tese fixada no item VII.1 e VIII.13 (conclusão) do Parecer Referencial nº 0007/2019-PGE, com fundamento na jurisprudência iterativa do STJ e decisão proferida pelo STF no Tema 839, cujo Acórdão ainda aguarda trânsito em julgado.**

III. ATUALIZAÇÃO DO PARECER REFERENCIAL Nº 0007/2019-PGE.

Passo, então, à reprodução das razões do Parecer Referencial nº 0007/2019-PGE, **com atualização pontual dos itens VII.1 (prescrição), VII.2 (direito de opção e má-fé do servidor)² e VIII.13 (conclusão), que passam à seguinte numeração: 6.A/7.L e 6.B/7.M.**

1. ACUMULAÇÃO DE CARGOS, EMPREGOS E FUNÇÕES. CONSIDERAÇÕES GERAIS.

Segundo legislação de regência, não é possível acumular cargos, empregos ou funções em qualquer esfera de Governo ou Poder, envolvendo entes da Administração Direta e Indireta da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Proíbe-se assertivamente a acumulação de cargo, emprego ou função a todos os agentes públicos, com destaque aos servidores estatutários, celetistas e também aos temporários, mas não só.

Com ressalva da concentração de cargos/empregos/funções constitucionalmente admitida, cujo detalhamento se fará mais adiante, a vedação referida abrange os agentes públicos da Administração centralizada, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, além de suas subsidiárias e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo Poder Público, na forma do art. 37, XVI e XVII e outros 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:

[...]

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:

a) a de dois cargos de professor;

²Revisado por determinação superior recebida nesta data, em reunião.



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

- b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;
 - c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;
- 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;

[...]

§ 10. É vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes do art. 40 ou dos arts. 42 e 142 com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis na forma desta Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração.

Art. 40.

[...]

§ 6º Ressalvadas as aposentadorias decorrentes dos cargos acumuláveis na forma desta Constituição, é vedada a percepção de mais de uma aposentadoria à conta do regime de previdência previsto neste artigo.

[...]

§ 11. Aplica-se o limite fixado no art. 37, XI, à soma total dos proventos de inatividade, inclusive quando decorrentes da acumulação de cargos ou empregos públicos, bem como de outras atividades sujeitas a contribuição para o regime geral de previdência social, e ao montante resultante da adição de proventos de inatividade com remuneração de cargo acumulável na forma desta Constituição, cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, e de cargo eletivo.

Essas normas estão reproduzidas, por simetria, nos arts. 33 e 41 da CE/89.

Importante também a seguinte regra de transição introduzida pelo ADCT/CRFB/88:

Art. 17. Os vencimentos, a remuneração, as vantagens e os adicionais, bem como os proventos de aposentadoria que estejam sendo percebidos em desacordo com a Constituição serão imediatamente reduzidos aos limites dela decorrentes, não se admitindo, neste caso, invocação de direito adquirido ou percepção de excesso a qualquer título.

§ 1º É assegurado o exercício cumulativo de dois cargos ou empregos privativos de médico que estejam sendo exercidos por médico militar na administração pública direta ou indireta.

§ 2º É assegurado o exercício cumulativo de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde que estejam sendo exercidos na administração pública direta ou indireta.

No plano infraconstitucional, assim dispõe a Lei Estadual nº 5.810/94:

Art. 162. É vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto quando houver compatibilidade de horários, nos seguintes casos:

- a) a de 2 (dois) cargos de professor;
- b) a de 1 (um) cargo de professor com outro técnico ou científico, de nível médio ou superior;
- c) a de 2 (dois) cargos privativos de médico.



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Parágrafo único. A proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações mantidas pelo Poder Público, empresas públicas, sociedades de economia mista, da União, Distrito Federal, dos Estados, dos Territórios e dos Municípios, não se aplicando, porém, ao aposentado, quando investido em cargo comissionado.

Art. 163. A acumulação de cargos, ainda que lícita, fica condicionada à comprovação da compatibilidade de horários.

Parágrafo único. O servidor não poderá exercer mais de um cargo em comissão.

Art. 164. A acumulação será havida de boa-fé, até final conclusão de processo administrativo.

Art. 178. É vedado ao servidor:

I - acumular inconstitucionalmente cargos ou empregos na administração pública;
[...]

Art. 190. A pena de demissão será aplicada nos casos de:

[...]

XII - acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas; (...).

Art. 191. Verificada, em processo disciplinar, a acumulação proibida e provada a boa-fé, o servidor optará por um dos cargos.

§ 1º Provada a má-fé, perderá também o cargo que exercia há mais tempo e restituirá o que tiver percebido indevidamente.

§ 2º Na hipótese do parágrafo anterior, sendo um dos cargos, função ou emprego exercido em outro órgão ou entidade, a demissão lhe será comunicada.

Postos os fundamentos constitucionais e infraconstitucionais relativos à acumulação de cargos, empregos e funções públicos, registro que as normas transcritas e outras de mesmo viés são, por óbvio, de observância inflexível pela Administração Pública, que tem o dever de evitar ou punir a ocorrência do ilícito, sobretudo quando sua perpetração tiver o potencial de gerar prejuízo à atividade administrativa e à prestação de serviço público.

Ao lado das disposições constitucionais e legais referidas, o Executivo estadual editou também o Decreto nº 1.950/2017, no intuito de normatizar e procedimentalizar a apuração da acumulação de cargos, empregos e funções públicos. Cito:

Art. 1º Aos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, ao ser identificada a acumulação de cargos, empregos e funções públicas por parte de seus servidores, cabe:

I - analisar, de imediato, a possibilidade de acumulação, em tese, do cargo, emprego ou função pública, à luz dos critérios do art. 37, incisos XVI e XVII da Constituição Federal;

II - requisitar, anualmente, do servidor público ou empregado público estadual certidão atualizada de compatibilidade do horário de trabalho e de funcionamento dos órgãos ou entidades;

III - analisar a compatibilidade de horários;



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

IV - havendo indícios de acumulação indevida de cargos públicos, proceder a imediata abertura de processo administrativo disciplinar.

Parágrafo único. A apuração da acumulação será, preferencialmente, procedida no órgão ou entidade do vínculo mais recente.

Art. 2º A análise de compatibilidade de horários levará em conta, cumulativamente:

I - o limite máximo de 60 (sessenta) horas semanais na soma das jornadas dos dois cargos públicos;

II - o horário de funcionamento dos órgãos e entidades;

III - o tempo de deslocamento entre os locais de trabalho e o destinado à alimentação e repouso do servidor ou empregado público;

IV - a necessidade do serviço.

Art. 3º A notificação para a opção entre os cargos acumulados ilicitamente será feita após a conclusão da fase instrutória do processo administrativo disciplinar e antes do seu julgamento pela autoridade competente.

§ 1º Não sendo feita a opção após o prazo fixado na notificação, presumir-se-á a má-fé do servidor ou empregado público na persistência da acumulação, com o consequente julgamento do processo administrativo disciplinar e aplicação da pena de demissão.

§ 2º Utilizando-se do direito de opção por um dos cargos acumulados indevidamente, a escolha do servidor deverá ser comprovada, independente de nova notificação, no prazo de 15 (quinze) dias, prorrogável por igual período, a pedido do interessado e a critério da Administração. O não cumprimento resultará na aplicação do disposto no § 1º deste artigo.

§ 3º O servidor ficará obrigado a devolver ao Erário estadual as quantias remuneratórias percebidas indevidamente durante o período de acumulação ilícita, a partir da comprovação da má-fé nos autos de processo administrativo disciplinar.

§ 4º Feita a opção por um dos cargos, empregos ou funções em acumulação ilícita, os órgãos ou entidades da Administração Pública Estadual deverão adotar todas as medidas necessárias à extinção do vínculo com a exoneração do servidor ou empregador público. (...).

Essas, enfim, são as normas que orbitam o tema da acumulação de cargos, empregos e funções públicos, aplicáveis ao agente público civil estadual.

2. ABRANGÊNCIA DAS VEDAÇÕES DE ACUMULAÇÃO DE CARGOS, EMPREGOS E FUNÇÕES.

2.a. Acumulação de Cargos, Empregos e Funções Públicos. Regras Extensivas a Agentes Políticos.

É fato que a proibição de acumular é vasta e irrestrita, alcançando, salvo exceções constitucionalmente previstas, qualquer agente público, incluindo agentes políticos, dos diversos Poderes e esferas federativas. Nesse sentido, a remansosa jurisprudência:

ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. POLICIAL RODOVIÁRIO FEDERAL. ACUMULAÇÃO DE CARGOS.



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

VEREADOR. POSSIBILIDADE. COMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS. NORMA CONSTITUCIONAL PREVALENTE SOBRE LEI ORDINÁRIA. SENTENÇA MANTIDA. 1. A Constituição confere tratamento diferenciado aos agentes políticos, prerrogativa não outorgada aos demais servidores, que é a de acumular cargos públicos, observadas certas condições. No caso do vereador, a única condição exigida é a compatibilidade no horário. 2. Deve-se compreender a restrição contida no art. 7º da Lei n. 9.654/98, quando fala em "integral e exclusiva dedicação" à atividade de Policial Rodoviário Federal, sob a luz do texto da Constituição, que garante a acumulação de qualquer cargo público não-eletivo, sem exceção, com o exercício da vereança, desde que haja compatibilidade. Inconstitucional a interpretação gramatical em que a norma ordinária pudesse proibir o que a Constituição permite. 3. No caso dos autos, a compatibilidade de horários foi demonstrada por prova pré-constituída que não foi sequer questionada pela autoridade coatora. 4. Reexame necessário desprovido. Sentença mantida. (TRF-1 - REO: 0002886202009401400000028862020094014000, Relator: JUIZ FEDERAL CESAR AUGUSTO BEARSI, PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: 13/03/2019)

O mesmo art. 37 e outras disposições da Carta de 1988 estabeleceram que a acumulação está vedada a todo agente público, sem olvidar os agentes políticos, autorizando, dentre outras hipóteses: **a)** acumulação para vereadores - art. 38, III; **b)** que juízes exerçam o magistério - art. 95, §único, I; **c)** que membros do Ministério Público também exerçam o magistério - art. 128, §5º, II, "d"; e **d)** que militar possa aceitar cargo, emprego ou função temporária, não eletiva - art. 142, §3º, III (redação anterior à EC nº 101/2019).

Conclusão: a CRFB/88 vedou a acumulação de cargos, empregos e funções para servidores, empregados públicos e temporários, na ativa ou na inatividade, conferindo tratamento diferenciado a agentes políticos, inclusive os exercentes de mandatos eletivos.

2.b. Acumulação. Abrangência a Órgãos, Autarquias, Fundações, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista, suas Subsidiárias e Sociedades Controladas, Direta ou Indiretamente, pelo Poder Público.

Conforme inciso XVII do art. 37 da CRFB/88, a vedação de acumulação se aplica a cargos, empregos e funções exercidos em órgãos, autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, além das sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo Poder Público. Importa, para este Parecer Referencial, definir as sociedades subsidiárias e as sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público, para fins de acumulação (i)lícita.



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Segundo José dos Santos Carvalho Filho³, as subsidiárias são aquelas cujo controle e gestão das atividades são atribuídas a empresas públicas ou à sociedade de economia mista diretamente criadas pelo Estado. Em outras palavras, o Estado cria e controla diretamente determinada sociedade de economia mista (que podemos chamar de primária) e esta, por sua vez, passa a gerir uma nova sociedade mista, tendo também o domínio do capital votante. É esta segunda empresa que constitui a sociedade subsidiária. Alguns preferem denominar a empresa primária de sociedade ou empresa de primeiro grau, e, a subsidiária, de sociedade ou empresa de segundo grau.

As sociedades controladas, por sua vez, são as que, mesmo não criadas por lei, são colocadas sob o controle do Poder Público.

Nesse sentido, os textos legais mais atuais e as normas de organização interna da Administração Pública Federal, por exemplo, convergem para a figura da empresa estatal como aquela cujo capital votante é, em sua maioria, apropriado direta ou indiretamente por uma pessoa jurídica de Direito Público. Isto porque somente o controle majoritário confere ao Estado autonomia absoluta de direção e comando sobre a sociedade.

Consequentemente, o conceito de empresa estatal está vinculado à existência de 'maioria do Estado' no capital votante, como ensina Carlos Ari Sunfeld⁴.

Sobre o tema da acumulação vinculada a estatais (ou semiestatais) controladas, assim decidiu o Supremo Tribunal Federal:

Sociedade controlada pelo Poder Público. Acumulação de cargos públicos: vedação: CF, art. 37, XVII. O art. 37, XVII, da Constituição Federal assimila às sociedades de economia mista – para o efeito da vedação de acumulações – às 'controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público', independentemente de terem sido 'criadas por lei'. Precedente: RMS 24.249, 1ª T., 14.9.2004, Eros Grau, DJ 3.6.2005" (RE 228.923-AgR, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Primeira Turma, DJ 19.5.2006).

Conclusão: a CRFB/88 vedou a acumulação na esfera dos órgãos, autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, além das sociedades controladas, direta ou indiretamente,

³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito – 23ª ed. Rev., ampl. e atualizada até 31.12.2009 – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

⁴ SUNDFELD, Carlos Ari; SOUZA, Rodrigo Pagani de; PINTO, Henrique Motta. *Empresas semiestatais*. Revista de Direito Público da Economia – RDPE. vol. 36. p. 75-99. out-dez/2011.



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

pelo Poder Público, consideradas as duas últimas como: **subsidiária** – sociedade criada e controlada por outra sociedade de economia mista constituída por lei e gerida diretamente pelo Poder Público, garantindo-se ao Estado a maioria do capital votante; e **controlada** - criada sem autorização legislativa e colocada sob o domínio estatal, também com garantia da maioria do capital votante.

2.c. Acumulação Ilícita que se Estabelece pela Concomitância de Vínculos e não de Remuneração,

O fato de o servidor licenciar-se, sem vencimentos, de um cargo, emprego ou função pública inacumulável não o habilita a tomar posse em outro cargo, emprego ou função, o que caracterizaria o exercício cumulativo e ilícito vedado pelo art. 37, XVI da CRFB/88. Isso porque a licença sem remuneração não desfaz o vínculo com o ente de origem, sendo concedida sempre a critério da Administração, por prazo certo e com possibilidade de interrupção a qualquer tempo, no interesse do serviço ou a pedido do servidor.

Nesse sentido, a jurisprudência pacífica do STF:

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, Rel^a. Min^a. Ellen Gracie). (STF. [MS 27955 AgR](#) / DF - DISTRITO FEDERAL AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA

Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO

Julgamento: 17/08/2018. Órgão Julgador: Primeira Turma).

Pareceres de referência: Manifestação nº 039/2014-PGE (Procuradora Giselle Freire).

Conclusão: o gozo de qualquer licença, mesmo as não remuneradas, não descaracteriza o vínculo jurídico do servidor com a Administração e, portanto, não afasta a acumulação ilícita na hipótese de posse em novo cargo, emprego ou função.



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

**2.d. Acumulação Ilícita. Hipótese de Reingresso no Serviço Público.
Emenda Constitucional nº 20/1998.**

A Emenda Constitucional nº 20/98 introduziu o art. 11 na senda constitucional, dispondo que:

Art. 11. A vedação prevista no art. 37, § 10, da Constituição Federal, não se aplica aos membros de poder e aos inativos, servidores e militares, que, até a publicação desta Emenda, tenham ingressado novamente no serviço público por concurso público de provas ou de provas e títulos, e pelas demais formas previstas na Constituição Federal, sendo-lhes proibida a percepção de mais de uma aposentadoria pelo regime de previdência a que se refere o art. 40 da Constituição Federal, aplicando-se-lhes, em qualquer hipótese, o limite de que trata o § 11 deste mesmo artigo.

O dispositivo garantiu aos servidores que reingressaram no serviço público antes de sua publicação (DOU de 16/12/1998) a acumulação dos proventos de aposentadoria com os vencimentos do cargo, emprego ou função de reingresso, vedando, todavia, a dupla acumulação de aposentadorias (proventos) pelo regime próprio de previdência a que se refere o art. 40 da CRFB/88.

A aplicação do art. 11 pressupõe a existência de vínculos ativos mantidos em períodos distintos e sucessivos, anteriores a 16/12/1998, caso em que o reingresso (segundo vínculo) garante apenas a concomitância de um vínculo inativo e outro ativo, sem configurar acumulação.

O mesmo art. 11, entretanto, **vedou, em qualquer hipótese, a dupla acumulação de aposentadorias (proventos) pelo regime próprio de previdência a que se refere o art. 40 da Constituição de 1988,** de modo que, segundo entendimento do STF e TCU, o ato seguinte de aposentação pode ser formalizado, mas **SEM os proventos respectivos**, cabendo ao servidor optar por um deles. A respeito:

(...) 4. A acumulação de proventos de duas aposentadorias em cargos de natureza pública não é permitida pelo art. 11 da Emenda Constitucional n.º 20 de 1998. Enquanto em atividade, era permitido ao agravante acumular a remuneração de seu cargo (advogado) com a percepção da aposentadoria do cargo de procurador autárquico, uma vez que era albergado pela exceção prevista no art. 11 da EC n.º 20/98. Contudo, a partir do momento em que entra para a inatividade com relação ao cargo de advogado, aposentando-se compulsoriamente em 13/4/02, após a edição da EC n.º 20/98, não mais poderia ele acumular os dois proventos de aposentadoria, devendo fazer a opção por um deles. Precedentes. 5. Agravo regimental não provido. (STF - AgRg no MS nº 28.711/DF. Relator: Ministro Dias Toffoli. Primeira Turma. Data de Julgamento: 28/08/2012)

Pareceres de referência: Parecer nº 258/2019-PGE (Procuradora Giselle Freire) e Parecer nº 320/2019-PGE (desta titular).

Conclusão: o art. 11 da EC 20/1998 assegurou a aposentadoria de servidor público e a percepção de remuneração em caso de reingresso anterior à data de sua publicação (16/12/1998), sem que isso configure acumulação ilícita. Todavia, vedou a dupla acumulação de aposentadorias (proventos) pelo RPPS, de modo que a segunda aposentação pode se dar formalmente, mas com a opção do servidor por apenas um dos proventos.

3. ACUMULAÇÕES AUTORIZADAS SEGUNDO A CRFB/88, CE/89 E RJU/PA.



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

A CRFB/88 autorizou a acumulação de cargos, empregos e funções nas seguintes hipóteses taxativas:

- a) dois cargos de professor (art. 37, XVI, “a”);
- b) um cargo/emprego/função de professor e outro técnico ou científico (art. 37, XVI, “b”);
- c) dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas (art. 37, XVI, “c”);
- d) um cargo de magistrado ou membro do Ministério Público e um de professor (art. 95, § único, I c/c art. 128, § 5º, II, “d”); e
- e) um cargo, emprego ou função pública e mandato eletivo de vereador, desde que haja compatibilidade de horários (art. 38, III).

Em qualquer caso, para que a acumulação seja legítima, deve haver a demonstração da compatibilidade de horários, critério essencial para configuração da (i)licitude.

A acumulação de cargo, emprego ou função permitida na norma constitucional se estende também aos proventos de aposentadoria.

3.a. Acumulação Lícita. Dois Cargos de Professor e Um de Professor e Outro Técnico ou Científico. Art. 37, XVI, “a” e “b” da CRFB/88.

É indene de dúvida a permissão constitucional para o acúmulo lícito de dois cargos de professor na órbita da Administração Pública, ou um de professor e outro técnico ou científico. Entretanto, nem sempre é tarefa fácil conceituar e identificar os cargos dessa natureza, sobretudo os técnicos.

Os Tribunais têm se dedicado corriqueiramente ao tema da significação dos termos “cargos técnicos” e “cargos científicos” para fins de acumulação (i)lícita, extraindo-se da jurisprudência já consolidada o seguinte:

- a) **cargo técnico** - aquele que requer conhecimento determinado na área de atuação do profissional, com habilitação específica de grau universitário ou



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

profissionalizante de nível médio. É aquele que exige do indivíduo um conjunto de atribuições ligadas ao conhecimento específico de uma área do saber; e

b) cargo científico - aquele cujo conjunto de atribuições e sua execução têm por finalidade a investigação coordenada e sistematizada de fatos, predominantemente de especulação, visando ampliar o conhecimento humano.

Para que um cargo seja considerado “técnico” e assim autorize a acumulação remunerada não é suficiente que sua denominação formal contenha a extensão do termo “técnico”. Da mesma forma, o fato de o cargo ocupado exigir apenas nível médio, por si só, não exclui o caráter técnico da atividade. Significa dizer, pois, que para fins de acumulação lícita de cargos, empregos ou funções públicas, o que importa é o desempenho de atribuições que exijam formação específica, determinada, que não se confundem com a burocracia própria da rotina administrativa.

Sobre o tema, a lição de Lucas Rocha Furtado⁵:

(...) A rigor, a verificação de que se trata de cargo técnico ou científico requer o exame das atribuições do cargo. É necessário que se proceda ao exame das atribuições previstas em lei para o cargo, emprego ou função para que se possa concluir se suas atribuições possuem essa natureza. Atribuições que exijam conhecimentos técnicos específicos, como o de técnico em informática ou em contabilidade, por exemplo, não obstante não se faça necessário diploma de nível superior, são reputadas técnicas e passíveis de acumulação com o magistério público. Ainda a título ilustrativo, o cargo de técnico judiciário integrante da carreira do Poder Judiciário federal, não obstante sua denominação, não compreende atribuições técnicas ou científicas. Desse modo, ocupante deste cargo não pode acumular suas atribuições com cargo ou emprego público de professor.(...).

É entendimento reiterado nesta PGE que “cargo técnico” é aquele que **exige conhecimentos profissionais específicos para o seu desempenho, mediante habilitação de nível superior ou nível médio profissionalizante, e cuja natureza das atribuições não pode ser meramente burocrática.** Nesse sentido, o STJ:

ADMINISTRATIVO. ACUMULAÇÃO ILÍCITA DE APOSENTADORIAS. ACUMULAÇÃO DE CARGOS. PROFESSOR E TÉCNICO EM POLÍTICAS CULTURAIS. IMPOSSIBILIDADE. 1. Conforme consignado pela Corte local, está “evidenciada a impossibilidade de cumulação das aposentadorias outrora percebidas pelo impetrante. uma vez que o cargo de técnico em assuntos culturais não possui natureza técnica, pois não demanda formação profissional específica para o respectivo exercício”. 2. 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

⁵

Curso de Direito Administrativo, Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 928.



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

grau. 3. É possível verificar que o cargo ocupado pelo recorrente, "Técnico em Políticas Culturais", exige apenas nível médio (fl. 50, e-STJ), não se enquadrando, portanto, na definição acima. 4. Recurso Ordinário não provido. (RMS 42.392/AC, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 10/02/2015, DJe 19/03/2015).

Pareceres de referência: Manifestação nº 051/2011-PGE (Procuradora Adriana Borges Gouveia) e Parecer nº 597/2019 (Procuradora Lígia Pontes Sefer).

Conclusão: o art. 37, XVI, "a" e "b" da CRFB autoriza a acumulação de dois cargos, empregos e funções de professor ou um de professor e outro técnico ou científico. Para esse efeito, cargo científico é aquele cujo conjunto de atribuições objetiva a investigação coordenada e sistematizada de fatos, visando a ampliação do conhecimento humano; e cargo técnico, de outra forma, é aquele que exige conhecimentos específicos para seu desempenho, o que se obtém por meio de habilitação de nível superior ou médio profissionalizante, afastando-se desse mister as tarefas de cunho meramente burocrático.

3.b. Acumulação Lícita. Dois Cargos/Empregos/Funções Privativos de Profissionais de Saúde, com Profissões Regulamentadas. Art. 37, XVI, "c" da CRFB/88.

Conta também com respaldo constitucional a possibilidade de acumular dois cargos privativos de profissionais de saúde, desde que se tratem de profissões regulamentadas e esteja presente a compatibilidade de horários. Esses os requisitos para a acumulação lícita autorizada no art. 37, XVI, "c" da CRFB/88.

Sobre o tema, José dos Santos Carvalho Filho leciona:

(...) não são rigorosamente sinônimas as expressões "*profissionais de saúde*" e "*profissionais da área de saúde*". Esta é mais ampla e envolve não só os servidores técnicos em saúde como todos os que trabalham na área de apoio administrativo. Resulta daí, então, ser vedada a acumulação do cargo de médico com cargo administrativo fora da área de saúde, ainda que aquela profissão seja requisito para ocupá-lo. Entretanto, se o cargo é de direção ou de assessoria e apenas profissionais de saúde possam provê-lo, será viável a acumulação; é que, embora de natureza administrativa, tem o cargo o caráter de privatividade, o que é previsto na norma. Em que pesem algumas controvérsias, a jurisprudência passou a admitir a acumulação de dois cargos de médico para médicos militares, desde que não desempenhe função tipicamente castrense.

O acúmulo pode dar-se no mesmo regime ou em regimes diversos; assim é possível acumular dois cargos, dois empregos ou um cargo e um emprego. A exigência da regulamentação da profissão significa que se faz necessária a existência de lei disciplinando o exercício profissional e, como é frequente, instituindo a autarquia incumbida da fiscalização. (...).

Sobre as controvérsias relativas ao tema da acumulação de cargos/empregos privativos de profissionais de saúde, tais como a restrição ou não a cargos de nível superior e a profissões regulamentadas por lei e não apenas por ato infralegal, reproduzo as importantes conclusões do Parecer nº 790/2019-



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

PGE, lavra da i. Procuradora Fabíola Siems:

(...) Algumas categorias profissionais, especialmente as de nível superior, não deixam dúvidas sobre a sua natureza privativa de profissionais da saúde, tais como os de médico, dentista, psicólogo, etc. A Resolução nº 287, de 08.10.98, do Conselho Nacional de Saúde, elenca as profissões de nível superior nessa área, mas silencia a respeito do nível médio e fundamental.

Há decisões judiciais que consideram pertencentes à área de saúde tão somente as formações de nível superior, tal como elencadas pela Resolução nº 218, do Conselho Nacional de Saúde:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONCURSO PÚBLICO PARA O CARGO DE AGENTE DE COMBATE A ENDEMIAS. PROFISSÃO REGULAMENTADA COMO SENDO FRANQUEADA AOS CONCLUINTE DE NÍVEL FUNDAMENTAL DE ESCOLARIDADE, O QUE AFASTA O SEU ENQUADRAMENTO COMO FUNÇÃO PRIVATIVA DE PROFISSIONAL DE SAÚDE. IMPOSSIBILIDADE DE CUMULAÇÃO COM CARGO PÚBLICO DE TÉCNICO EM ENFERMAGEM, EM ACORDO AO ART. 37, XVI, DA CF. RECURSO ORDINÁRIO A QUE SE NEGA SEGUIMENTO, EM CONSONÂNCIA COM O PARECER MINISTERIAL

(...)

9. O senso comum já indica que cargo ou emprego privativo de profissional de saúde é aquela função que só possa ser exercida por profissionais com formação acadêmica específica em uma das áreas de saúde, com exclusão dos profissionais das demais áreas, na acepção natural da expressão privativo.

10. Ademais, exige a Constituição Federal que tais profissionais privativos de saúde tenham profissões regulamentadas, para enquadra-se na exceção a não cumulação de cargos.

11. A Lei 11.350/2006, que regulamenta o exercício das atividades de Agente Comunitário de Saúde e Agente de Combate as Endemias, dispõe como requisitos para esse último cargo os seguintes:

(...)

12. Vê-se que o exercício da profissão é regulamentado como sendo franqueado ao concluinte de nível fundamental de escolaridade, o que afasta o enquadramento do cargo de Agente de Combate a Endemias como função privativa de profissional de saúde, já que pode ser exercida por profissional de qualquer área de formação acadêmica, ou mesmo sem qualquer formação educacional para além da elementar.

(...)

(Decisão monocrática. STJ – RMS 35.145 – BA. Julgamento: 04.11.15)

(...)

Não me parece razoável esse entendimento, que, inclusive, destoa de outras decisões, como se verá a seguir. Ora, não é descabido afirmar que todo profissional que auxilia a execução da atividade-fim desenvolvida por profissionais da saúde de nível superior, igualmente, exerce profissão na mesma área. Por exemplo, se o enfermeiro atua no âmbito da saúde, inegável que os auxiliares e técnicos de enfermagem, da mesma forma, exercem suas funções na citada área, pois colaboram diretamente com o técnico de nível superior na consecução de sua atividade-fim.

A Constituição Federal não restringiu a hipótese de acumulação às profissões *de nível superior* na área da saúde. Parece-me que o termo “privativo” não induz a tal conclusão. O fato de a função somente poder ser exercida por profissional que atue na área estrita da saúde não é uma restrição voltada à escolaridade, mas sim, uma condição do cargo. Quis dizer o constituinte que tais cargos foram criados para servir à atividade-fim da saúde e que apenas podem ser ocupados por profissionais que detenham



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

as habilidades definidas em lei (cursos, capacitações, etc.) para esse mister, diferente de um cargo que pode ser ocupado por pessoa com formação em qualquer área do conhecimento.

Há precedentes do STF reconhecendo a constitucionalidade da acumulação de cargos de auxiliar de enfermagem, cuja escolaridade é nível médio (assim como os de técnico de enfermagem):

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS. PROFISSIONAL DA SAÚDE. ART. 17 DO ADCT.

1. Desde 1º.11.1980, a recorrida ocupou, cumulativamente, os cargos de auxiliar de enfermagem no Instituto Nacional do Câncer e no Instituto de Assistência dos Servidores do Estado do Rio de Janeiro - IASERJ. A administração estadual exigiu que ela optasse por apenas um dos cargos.
2. A recorrida encontra-se amparada pela norma do art. 17, § 2º, do ADCT da CF/88. Na época da promulgação da Carta Magna, acumulava dois cargos de auxiliar de enfermagem.
3. O art. 17, § 2º, do ADCT deve ser interpretado em conjunto com o inciso XVI do art. 37 da Constituição Federal, estando a cumulação de cargos condicionada à compatibilidade de horários. Conforme assentado nas instâncias ordinárias, não havia choque de horário nos dois hospitais em que a recorrida trabalhava.
4. Recurso extraordinário conhecido e improvido. (RE 351905. Julgamento 24/05/05)

Regulamentar uma profissão é estabelecer o seu rol de atribuições; os direitos e deveres de quem a exerce; a formação necessária; código de ética; sanções; fiscalização, procedimentos, etc, enfim, tudo com vistas a regular não apenas o mercado mas, sobretudo, proteger os destinatários daquelas atividades, de forma a assegurar que sejam exercidas somente por profissionais habilitados e fiscalizados.

Logo, profissão regulamentada é aquela que possui disciplina legal, em geral, contando com um conselho fiscalizador. (...)

Compete à União, privativamente, legislar sobre as condições para o exercício das profissões. Em última análise, trata-se da própria regulamentação profissional. É o que dispõe o art. 22, XVI, da Constituição Federal: (...).

Significa dizer que cabe à lei federal disciplinar o exercício das profissões. Tanto a ação da Administração (de fiscalizar, por exemplo) quanto a restrição do mercado a quem atenda a determinados requisitos (restrição de direitos), somente estão legitimadas se houver base legal. Eis a jurisprudência:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. REMESSA NECESSÁRIA. MANDADO DE SEGURANÇA. ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS. TÉCNICO EM LABORATÓRIO. PROFISSÃO NÃO REGULAMENTADA. IMPOSSIBILIDADE. SENTENÇA REFORMADA.

1 – A Constituição da República prevê, no art. 37, XVI, 'c', como exceção à regra de 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 Laboratório, é inviável a acumulação de cargos públicos com espeque no art. 37, XVI, 'c', da Carta Constitucional, porquanto ausente um dos requisitos exigidos para a incidência da norma constitucional excepcional. (TJ DF. Processo nº 201220110308236RMO. Julgado em: 20/03/2013).



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

(...). Nesse contexto, é possível afirmar que as profissões atualmente denominadas Técnico de Saúde Bucal e Auxiliar de Saúde Bucal – nova nomenclatura dos antigos Técnico de Higiene Dental e Atendente de Consultório Dentário – são profissões regulamentadas mesmo antes do advento da lei nº 11.889/08. Se as citadas profissões eram exercidas por ocupantes de cargos com nomenclaturas diferentes, porém com as mesmas atribuições, como é o caso dos extintos cargos estaduais de Agente de Saúde, a situação permanece a mesma, ou seja, os seus ocupantes exercem profissão regulamentada.(...).

Diante de todo o exposto, é possível concluir que os cargos de Técnico de Enfermagem; Auxiliar de Enfermagem; Técnico em Higiene Dental e o cargo em extinção de Agente de Saúde, são acumuláveis, na forma do art. 37, XVI, "c", da Constituição Federal, por serem privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas. A condição para tanto, pendente de aferição caso a caso, é a compatibilidade de horário. (...).

As condições necessárias, pois, para acumulação de cargos, empregos e funções por profissionais de saúde devem ser, cumulativamente, as seguintes: **a)** compatibilidade de horários; **b)** cargo privativo de profissional de saúde; **c)** lei (sentido estrito) disciplinando a profissão; e **d)** a existência de entidade fiscalizadora da profissão regulamentada.

Pareceres de referência: Parecer nº 790/2019-PGE (Procuradora Fabíola Siems), Parecer nº 061/2019-PGE (Procuradora Gabriella Dinelly Rabelo Mareco), Parecer nº 158/2019-PGE (desta titular).

Conclusão: o art. 37, XVI, "c" da CRFB autoriza a acumulação de dois cargos, empregos e funções privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas em lei (sentido estrito) e sob fiscalização de entidade vinculada, tendo como condição acessória/complementar de exercício a **compatibilidade de horários. A exigência constitucional não é de que as profissões sejam de nível superior, mas, sim, que sejam específicas da área de saúde e privativas de profissionais desse segmento que tenham seus ofícios regulamentados por lei.**

3.c. Acumulação Lícita. Magistrados. Membros do Ministério Público. Cargos Político-Eletivos. Agentes Políticos.

Os arts. 95, § único, I c/c art. 128, § 5º, II, "d", ambos da CRFB/88, garantem aos membros da Magistratura nacional e do Ministério Público a acumulação dos respectivos cargos com um de professor. No mesmo ensejo, o inciso III do art. 38 da Carta de 1988 assegurou ao servidor público, no exercício de mandato eletivo de vereador, manter as atividades do cargo/emprego ou função de origem, sem prejuízo da remuneração do cargo eletivo, desde que haja compatibilidade de horários.

Sobre os agentes políticos, titulares de cargos estruturais na organização



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

política brasileira, o vínculo que mantêm com o Estado não é de natureza profissional, mas de natureza política, classificado como verdadeiro *munus* público. A relação jurídica que estabelecem com a Administração é de natureza institucional, portanto. Seus direitos e deveres advêm diretamente da Constituição e de leis específicas. Significa dizer, pois, que aos agentes políticos, entre os quais se incluem, seguramente, os Secretários de Estado, é vedada a acumulação com qualquer outro cargo público, independentemente até da compatibilidade de horários. Esse o norte, inclusive, das normas e impedimentos destacados nos arts. 96 e 144 da CE/89, que dispõem:

Art. 96. O Deputado não poderá:

I - desde a expedição do diploma:

a) firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes;

b) aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remunerado inclusive os de que sejam demissíveis "ad nutum", nas entidades constantes da alínea anterior; (...).

Art. 144. Sujeitam-se os Secretários de Estado aos mesmos impedimentos relativos aos Deputados Estaduais, podendo, no entanto, exercer um cargo de professor.

Ao Deputado Estadual, portanto, é vedado manter qualquer outro vínculo remunerado com a Administração Pública. Ao Secretário de Estado, na mesma linha, é extensível a vedação por imperativo constitucional e pela natureza política e institucional do cargo, sendo-lhe, entretanto, permitido acumular o *munus* público com outro cargo, emprego ou função de professor, apenas.

Pareceres de referência: Nota Técnica nº 026/2016-PGE (desta titular).

Conclusão: os arts. 95, § único, I e 128, § 5º, II, "d" da CRFB/88 admitem aos membros da Magistratura e do Ministério Público a acumulação dos respectivos cargos com um de professor. O art. 38 da Carta de 1988 veda aos ocupantes de cargos eletivos, em cumprimento de mandato, a acumulação com qualquer outro cargo, emprego ou função, ressalva feita ao vereador, autorizado a acumular o cargo/emprego/função de origem quando houver compatibilidade de horário, sem prejuízo das respectivas remunerações. Aos Secretários de Estado, na condição de agentes políticos (não de ocupantes de



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

cargos comissionados), é permitido manter o *munus* público e mais um cargo de professor.

3.d. Acumulação Ilícita. Emprego em Organização Social.

O Supremo Tribunal Federal, na ADI 1923/DF, posicionou-se no sentido de não considerar os empregados das Organizações Sociais como servidores públicos e nem as OS's como parte integrante da Administração Pública. Segue trecho da decisão:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TERCEIRO SETOR. MARCO LEGAL DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS. LEI Nº 9.637/98 E NOVA REDAÇÃO, CONFERIDA PELA LEI Nº 9.648/98, AO ART. 24, XXIV, DA LEI Nº 8.666/93. (...).

15. As organizações sociais, por integrarem o Terceiro Setor, não fazem parte do conceito constitucional de Administração Pública, razão pela qual não se submetem, em suas contratações com terceiros, ao dever de licitar, o que consistiria em quebra da lógica de flexibilidade do setor privado, finalidade por detrás de todo o marco regulatório instituído pela Lei. Por receberem recursos públicos, bens públicos e servidores públicos, porém, seu regime jurídico tem de ser minimamente informado pela incidência do núcleo essencial dos princípios da Administração Pública (CF, art. 37, caput), dentre os quais se destaca o princípio da impessoalidade, de modo que suas contratações devem observar o disposto em regulamento próprio (Lei nº 9.637/98, art. 4º, VIII), fixando regras objetivas e impessoais para o dispêndio de recursos públicos.

16. Os empregados das Organizações Sociais não são servidores públicos, mas sim empregados privados, por isso que sua remuneração não deve ter base em lei (CF, art. 37, X), mas nos contratos de trabalho firmados consensualmente. Por identidade de razões, também não se aplica às Organizações Sociais a exigência de concurso público (CF, art. 37, II), mas a seleção de pessoal, da mesma forma como a contratação de obras e serviços, deve ser posta em prática através de um procedimento objetivo e impessoal(...).



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

De qualquer forma, ainda que diante de acentuada divergência⁶, esta Procuradoria-Geral tem se posicionado pela extensão das vedações de acumulação de cargos, empregos e funções também aos dirigentes das OSs, porquanto suas remunerações são pagas integralmente com recursos públicos. Nesse sentido, as conclusões do Parecer nº 038/2010-PGE:

(...) Ante o exposto, chega-se às seguintes conclusões:

1. A vedação constitucional e legal para a acumulação de cargos, empregos e funções públicas não se limita apenas aos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Direta e Indireta;
2. As Organizações Sociais são entidades paraestatais não integrantes da Administração Pública, mas que por suas especificidades (como, *v.g.* a percepção de recursos públicos) devem respeitar certas regras de direito público;
3. Diante do financiamento público e do controle exercido sobre a OS Fundação Guamá pelo Poder Público estadual, esta entidade se enquadra dentre aquelas que sofrem a vedação prevista na CF/88 (inciso XVII do art. 37) e no RJU estadual (P.U do art. 162), acerca da impossibilidade de acumulação de cargos públicos;
4. Por conseguinte, não é possível a acumulação dos cargos de dirigente da FAPESPA (Fundação Pública da Administração Indireta estadual) e da Fundação Guamá (Organização Social mantida e controlada indiretamente pelo Poder Público estadual), ainda que um destes cargos não seja remunerado;
5. Outrossim, o Poder Público estadual não possui ingerência na escolha do dirigente da OS Fundação Guamá, tendo em vista seu Estatuto prever que referida escolha deve ser feita pelo Conselho Curador

⁶CONTRATAÇÃO DE SERVIDOR PÚBLICO ESTATUAL POR ORGANIZAÇÃO SOCIAL SOB O REGIME CELETISTA. POSSIBILIDADE. CONTRATO DE GESTÃO. ÁREA DE SAÚDE COM PROFISSÃO REGULAMENTADA. INEXISTÊNCIA DE ACUMULAÇÃO PROIBIDA POR LEI. As Organizações Sociais (OS), como entidades privadas que não integram a Administração Pública, seja direta ou indireta, e que firmam CONTRATO DE GESTÃO com o Poder Público, embora possam receber servidores do Estado na condição de cedidos, admitem seus próprios empregados sob os auspícios do direito privado, mediante adoção do regime da CLT, o que afasta, de logo, a proibição de acumular cargos prevista no art. 37, incisos XVI e XVII, da Constituição Federal, visto que a norma constitucional diz respeito aos servidores públicos contratados diretamente pelo Ente Público, de sorte que o impedimento não se estende automaticamente à Organização Social privada que celebra o contrato de gestão com natureza de convênio, pois a proibição é específica aos cargos, empregos e funções da Administração direta e indireta, abrangendo as autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público, não se enquadrando a OS em nenhuma dessas figuras jurídicas. De se concluir, então, que ao incluir em suas regras o vocábulo SOMENTE, o Edital de Processo Seletivo 2013/48 do Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar - ISGH criou, para os servidores estatutários do Estado do Ceará, da área de saúde com profissão regulamentada, restrições de contratação pela Organização Social, na condição de empregado celetista, mais abrangentes que aquelas proibições previstas na Constituição Federal, no tocante à esfera pública, impondo, ainda, condições não estabelecidas nos arts. 20, § 2º, 115, 193 e 194 da Lei Estadual nº 9.826/74, que dispõe sobre o Regime Jurídico Único dos servidores estaduais, indo, também, além da previsão do parágrafo único do art. 15 da Lei Estadual nº 12.781/97, que não possui em seu texto a palavra somente. Recurso ordinário provido para afastar o óbice constante do Edital e determinar ao ISGH a imediata contratação da reclamante como "Técnico de Laboratório para Agência Transfusional" do Hospital Regional Norte, em Sobral/CE, obedecidas as demais previsões editalícias não contrárias à lei. (TRT 7, RO 00011990420145070016. Rel.: Emmanuel Teofilo Furtado. j.: 08.02.2017. p.: 08.02.2017)



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

da própria Organização Social.(...).

Mais recentemente, o Parecer nº 537/2017-PGE reexaminou a questão e manteve incólumes as conclusões do Parecer nº 038/2010 quanto à vedação referida.

Desta forma, as vedações constitucionais da acumulação de cargos, empregos e funções se estendem aos dirigentes das Organizações Sociais, à luz do entendimento vigente nesta PGE/Pa.

Pareceres de referência: Parecer nº 38/2010-PGE (Procuradora Adriana Borges Gouveia) e Parecer nº 537/2017-PGE (Procuradora Izabela Sauma)

Conclusão: a vedação prevista no art. 37, XVI e XVII se estende aos dirigentes das Organizações Sociais, assim qualificadas pelo Poder Público, ainda que não integrem a estrutura da Administração, mas considerando que as remunerações de seus titulares são pagas integralmente com recursos públicos.

4. ACUMULAÇÃO DE CARGOS, EMPREGOS E FUNÇÕES. COMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS.

O tema da acumulação de cargos, empregos e funções e da compatibilidade de horários já atraiu enorme controvérsia e decisões conflitantes dos Tribunais Superiores, especialmente em torno do limite geral de 60 horas para o exercício funcional cumulativo.

O Decreto nº 1.950/2017, ao regulamentar a questão em âmbito estadual, previu que a análise da compatibilidade de horários deve levar em conta, entre outros requisitos, a limitação máxima de 60 horas semanais na soma das jornadas dos dois cargos, empregos ou funções públicos legalmente acumulados.

No mesmo sentido, a Advocacia-Geral da União editou o Parecer Normativo GQ-145/1998/AGU (já revogado), que assim disciplinava a matéria: *a acumulação de cargos públicos exige compatibilidade de horários para ser considerada legal, sendo o limite máximo do somatório das jornadas de trabalho 60 horas.*



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

No intuito de sanear a divergência, o STF vem afirmando que a acumulação lícita de cargos, empregos ou funções não pressupõe a jornada limite de 60 horas semanais para sua compatibilidade, restabelecendo, desta feita, as balizas constitucionais sobre o tema. Veja-se:

(...) Inicialmente, cumpre lembrar que esta Suprema Corte já assentou que “não é possível a limitação da carga horária semanal relativa ao exercício cumulativo de cargos públicos, por tratar-se de requisito não previsto na Constituição da República”. Evidente, pois, a impossibilidade de limitação de jornada pela aplicação do Parecer GQ-145/1998/AGU e da decisão proferida pelo TCU (Acórdão nº 2242/2007).

(...)

A Constituição Federal possibilita a acumulação de cargos na área de saúde, quando verificada a compatibilidade de horários, valendo lembrar que o artigo 37, inciso XVI, da CF 1988 não faz qualquer restrição à carga horária das atividades acumuláveis, bastando, como dito, a possibilidade de conciliação. A AGU e o Tribunal de Contas, assim, extraem do texto constitucional limitação que nele não é expressa. Verifico, assim, que o acórdão recorrido não está em harmonia com a jurisprudência desta Corte que se firmou no sentido da constitucionalidade da acumulação de dois cargos públicos privativos de profissionais da área da saúde desde que haja compatibilidade de horários no exercício das funções.

(...)

Verifica-se, portanto, que o óbice constitucional à possibilidade de acumulação dos cargos em questão, ou seja, a incompatibilidade de horários para o seu exercício, não se faz presente na hipótese dos autos.

(...)

Desse modo, segundo a tese firmada pelo plenário da AGU ao revogar e pedir a revisão do Parecer GQ-145 – que limitava a 60h semanais a jornada total no acúmulo de cargos públicos – o novo entendimento considerou que é inválida a regulamentação administrativa que impõe limitação de carga horária semanal como empecilho para a acumulação de cargos públicos. (STF – RMS nº 34.608/DF. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Decisão Monocrática. Data de Julgamento: 31/05/2019)

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PARECER GO 145/1998/AGU. LIMITE MÁXIMO DE 60 HORAS SEMANAIS EM CASOS DE ACUMULAÇÃO DE CARGOS OU EMPREGOS PÚBLICOS. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. COMPATIBILIDADE DAS JORNADAS DE TRABALHO DA IMPETRANTE. COMPROVAÇÃO. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO, COM APLICAÇÃO DE MULTA.

I – A existência de norma infraconstitucional que estipula limitação de jornada semanal não constitui óbice ao reconhecimento do direito à acumulação prevista no art. 37, XVI, c, da Constituição, desde que haja compatibilidade de horários para o exercício dos cargos a serem acumulados. Precedentes.

II - Agravo regimental a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC.

(STF – AgRg no RMS nº 34.257/DF. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Segunda Turma. Data de Julgamento: 29/06/2018)

Nessa perspectiva, a Câmara Nacional de Uniformização de Entendimentos Consultivos, em sessão plenária realizada no dia 29/03/2019, aprovou o Parecer-Plenário nº 1/2017/CNU-DECOR/CGU/AGU, que versa sobre a compatibilidade de horários e acumulação de cargos, empregos e funções



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

públicos, superando o entendimento do Parecer GQ-145/1998/AGU. No ato, foi editada sobre a matéria a Orientação Normativa CNU/CGU/AGU nº 5/2019, com o seguinte teor:

A compatibilidade de horários a que se refere o art. 37, inciso XVI, da Constituição de 1988 deve ser analisada caso a caso pela Administração Pública, sendo admissível, em caráter excepcional, a acumulação de cargos ou empregos públicos que resulte em carga horária superior a 60 (sessenta) horas semanais quando devidamente comprovada e atestada pelos órgãos e entidades públicos envolvidos, através de decisão fundamentada da autoridade competente, além da inexistência de sobreposição de horários, a ausência de prejuízo à carga horária e às atividades exercidas em cada um dos cargos ou empregos públicos.

Desta forma, o inciso I do art. 2º do Decreto nº 1.950/2017 acabou em desacordo com a jurisprudência atual do STF, já absorvida pelo STJ e TCU, de modo que sua aplicação deve ser reavaliada pela Administração estadual, mantendo-se os demais requisitos cumulativamente disciplinados no mesmo art. 2º, a saber:

Art. 2º A análise de compatibilidade de horários levará em conta, cumulativamente:

I -

II - o horário de funcionamento dos órgãos e entidades;

III - o tempo de deslocamento entre os locais de trabalho e o destinado à alimentação e repouso do servidor ou empregado público;

IV - a necessidade do serviço.

Pareceres de referência: Manifestação nº 002/2019-PGE (Procuradora Giselle Freire), Parecer nº 602/2019-PGE (Procuradora Fabíola Siems) e Parecer nº 061/2018-PGE (Procuradora Izabela Sauma).

Conclusão: a compatibilidade de horários a que se refere o art. 37, XVI da CRFB/88 deve ser avaliada caso a caso pela Administração Pública, sendo admissível a acumulação de cargos, empregos ou funções que resulte em carga horária superior a 60 horas semanais, desde que devidamente comprovada a inexistência de sobreposição de horários, a ausência de prejuízo à jornada que deve ser cumprida nos cargos em acúmulo e às atividades exercidas em cada um deles, bem como os demais requisitos cumulativamente previstos nos incisos II a IV do art. 2º do Decreto nº 1.950/2017.



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

5. ACUMULAÇÃO DE CARGOS, EMPREGOS E FUNÇÕES. TETO REMUNERATÓRIO.

Aplica-se também ao tema da acumulação lícita de cargos, empregos e funções a observância ao teto constitucional remuneratório, aplicável individualmente em cada vínculo estabelecido pelo servidor, na forma do art. 37, XI da CRFB/88 e de acordo com decisão do STF, em sede de Repercussão Geral, nos Recursos Extraordinários nº 602.043/MT e 612.975/MT:

TETO CONSTITUCIONAL – ACUMULAÇÃO DE CARGOS –ALCANCE. Nas situações jurídicas em que a Constituição Federal autoriza a acumulação de cargos, o teto remuneratório é considerado em relação à remuneração de cada um deles, e não ao somatório do que recebido. (STF - Recursos Extraordinários nºs 602.043/MT e 612.975/MT. Relator: Ministro Marco Aurélio. Plenário. Data de Julgamento: 27/04/2017)

O teto abrange todas as espécies remuneratórias, incluídas as vantagens pessoais e excluídas as de caráter indenizatório, assim disciplinadas em lei (art. 37, §11 da CRFB).

No mesmo sentido, também decidiu o TCU:

(...) O servidor público faz jus a receber concomitantemente vencimentos ou proventos decorrentes de acumulação de cargos autorizada pelo art. 37, inciso XVI, da Constituição Federal, estando ou não envolvidos entes federados, fontes ou Poderes distintos, ainda que a soma resulte em montante superior ao teto especificado no art. 37, inciso XI, da Carta Magna, devendo incidir o referido limite constitucional sobre cada um dos vínculos, assim considerados de forma isolada, com contagem separada para fins de teto remuneratório. (TCU. Marcos Bemquerer. [Acórdão 504/2018-Plenário](#). Julgado em: 14/03/2018).

O STF entendeu, portanto, que o teto remuneratório deve ser aplicado de forma isolada em cada cargo, emprego ou função lícitamente acumulados, e não pela soma das respectivas remunerações.

Pareceres de referência: Parecer nº 055/2018-PGE (Procuradora Adriana Borges Gouveia) e Manifestação nº 138/2016-PGE (desta titular).

Conclusão: segundo decidiu o STF nos Recursos Extraordinários nº 602.043/MT e 612.975/MT, em sede de Repercussão Geral, o teto remuneratório deve ser aplicado de forma isolada para cada cargo, emprego



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

ou função lícitamente acumulado, conforme autorizado no art. 37, XVI da CRFB/88, entendimento que se estende à inatividade.

6. ACUMULAÇÃO ILÍCITA DE CARGOS, EMPREGOS E FUNÇÕES. FALTA DISCIPLINAR. PRESCRIÇÃO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR E DIREITO DE OPÇÃO.

À luz do art. 178, I da Lei nº 5.810/1994, é vedado ao servidor acumular inconstitucionalmente cargos, empregos ou funções na Administração Pública, tratando-se de infração punível com demissão, após apuração em processo administrativo disciplinar (art. 190, XII).

6.a. Acumulação Ilícita. PAD. Prescrição. Tema 839 Julgado pelo STF em Repercussão Geral. Atualização de Tese.

Sobre a prescrição incidente em acúmulo ilícito de cargos/empregos/funções, evoco o disposto no art. 198 da Lei nº 5.810/94:

Art. 198. A ação disciplinar prescreverá:

I – em 5 (cinco) anos, quanto às infrações puníveis com demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade e destituição;

.....

§ 1º O prazo de prescrição começa a correr da data em que o fato se tornou conhecido.

§ 2º Os prazos de prescrição previstos na lei penal aplicam-se às infrações disciplinares capituladas também como crime.

§ 3º A abertura de sindicância ou a instauração de processo disciplinar interrompe a prescrição, até a decisão final proferida por autoridade competente.

A prescrição para o exercício da pretensão punitiva do Estado, via PAD, é de 05 anos para infrações diversas puníveis com demissão, conforme rol fixado no art. 190 do RJU/Pa. Esse prazo, à luz do §1º do art. 198 da Lei nº 5.810/1994, começa a fluir da data em que o fato se torna conhecido da autoridade competente, compreendida como a que tem entre seus atributos oficiais determinar a apuração da transgressão disciplinar, segundo Súmula nº 635/STJ⁷.

Entretanto, em se tratando de acúmulo ilícito de cargo, emprego e função, situação flagrante e permanentemente inconstitucional, o tratamento conferido

⁷ Súmula 635/STJ – Os prazos prescricionais previstos no artigo 142 da Lei 8.112/90 iniciam-se na data em que a autoridade competente para a abertura do procedimento administrativo tomar conhecimento do fato, interrompendo-se com o primeiro ato de instauração válido, sindicância de caráter punitivo ou processo disciplinar, e volta a fluir por inteiro após decorridos 140 dias desde a interrupção.



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

pelos Tribunais Superiores é diferente em matéria de decadência e prescrição. Explico.

Primeiro, é assente o entendimento de que a acumulação ilícita é conduta que jamais se convalida, de modo que sua revisão/invalidação pode e deve ocorrer a qualquer tempo, não incidindo os limites da decadência para esse fim, conforme decidiu o STF no julgamento do Tema 839. O fundamento da tese fixada é a seguinte:

(...) situações flagrantemente inconstitucionais não devem ser consolidadas pelo transcurso do prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei nº 9.784/99, sob pena de subversão dos princípios, das regras e dos preceitos previstos na Constituição Federal de 1988 (...).

Nesse sentido, mesmo ultrapassado 05 anos do ato que materializa o acúmulo ilícito de cargos, empregos e funções, e também de sua ciência pela autoridade competente, pode/deve ele ser revisto ou anulado (a qualquer tempo) em razão de sua evidente e permanente inconstitucionalidade, não se consolidando pelo decurso do prazo decadencial.

Segundo, o Superior Tribunal de Justiça, na esteira do STF, tem reiteradamente afastado, além do prazo decadencial de 05 anos, também a prescrição da pretensão punitiva da Administração em relação à infração disciplinar de acúmulo ilícito de cargo/emprego/função, permitindo a apuração da ocorrência e demissão do servidor mesmo quando superado o quinquídeo legal (art.198/RJU), contado da ciência do ato ilícito/inconstitucional pela autoridade competente.

O fundamento é, igualmente, o de que a conduta claramente inconstitucional não se convalida, protrai-se no tempo e não está amparada pelo princípio da segurança jurídica, de modo que poderá ser investigada e punida pela Administração para além do limite temporal de 05 anos⁸.

Pareceres de referência: Parecer nº 056/2009-PGE (Procuradora Viviane Ruffeil Pereira), Parecer nº 260/2017-PGE (Procuradora Bárbara Lobato), Parecer nº 244/2018-PGE (Procuradora Izabela Sauma), Parecer nº 159/2019-PGE (Procuradora Giselle Freire), Manifestação nº 163/2016-PGE (desta titular) e Manifestação nº 146/2017-PGE (Procuradora Giselle Freire).

⁸No sentido do *caput* do art. 133 da Lei Federal 8.112/1990, pela não incidência de prescrição em acúmulo de cargos, infração investigável e punível a qualquer tempo:

Art.133. Detectada a **qualquer tempo** a acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas, a autoridade a que se refere o art. 143 notificará o servidor, por intermédio de sua chefia imediata, para apresentar opção no prazo improrrogável de dez dias, contados da data da ciência e, na hipótese de omissão, adotará procedimento sumário para a sua apuração e regularização imediata, cujo processo administrativo disciplinar se desenvolverá nas seguintes fases:(...).



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Conclusão: não incide a prescrição quinquenal para o exercício da pretensão punitiva do Estado em relação ao acúmulo ilícito de cargos/empregos/funções, por se tratar de situação flagrantemente inconstitucional, que se protraí no tempo e jamais se convalida.

6.b. Acumulação Ilícita. PAD. Direito de Opção.

Como referido, é vedado ao servidor acumular ilicitamente cargos, empregos e funções no âmbito da Administração Pública, tratando-se de infração punível com pena de demissão, cuja aplicação deve ser precedida de apuração por meio do competente processo administrativo disciplinar, na forma da Lei nº 5.810/1994.

Instaurado o PAD, dita o art. 164 do RJU/Pa que será a acumulação *havida de boa-fé* até a conclusão do processo. Desta forma, certificando-se no processo a acumulação vedada e presumida a boa-fé, deve a Comissão:

a) após a conclusão da fase instrutória e antes do julgamento do PAD (art. 3º do Decreto nº 1.950/2017⁹), notificar o servidor para optar por um dos cargos/empregos/funções em acúmulo;

b) a teor dos par. 2º e 4º do art. 3º do mesmo Decreto, o servidor terá o prazo que a comissão assinalar na notificação (em dias úteis e nunca inferior a 05, na forma dos arts. 33 e 83 da Lei Estadual nº 8.972/2020 – LEPA)¹⁰ para optar por um dos cargos/empregos/funções acumulados indevidamente;

c) nos 15 dias (úteis) imediatamente seguintes à opção, e independente de nova notificação, deve o acusado comprovar o desligamento do vínculo indicado. Esse

⁹ Art. 3º A notificação para a opção entre os cargos acumulados ilicitamente será feita após a conclusão da fase instrutória do processo administrativo disciplinar e antes do seu julgamento pela autoridade competente.

¹⁰ Art. 33. Inexistindo disposição legal específica, os atos do órgão ou autoridade responsável pelo processo e dos administrados que dele participem devem ser praticados no prazo de cinco dias úteis, salvo motivo de força maior, observado o disposto no § 4º do art. 83 desta Lei. Parágrafo único. O prazo previsto neste artigo poderá ser dilatado até o dobro, mediante justificativa devidamente comprovada.

Art. 83. Os prazos contam-se em dias úteis e começam a correr a partir da data da cientificação oficial, excluindo-se da contagem o dia do começo e incluindo-se o do vencimento.

§ 1º Considera-se prorrogado o prazo até o primeiro dia útil seguinte se o vencimento cair em dia em que não houver expediente ou este for encerrado antes da hora normal ou, ainda, houver indisponibilidade da comunicação eletrônica, neste caso conforme regulamento.

§ 2º Os prazos fixados em meses ou anos contam-se de data a data, considerando-se como termo final, caso no mês do vencimento não haja o dia equivalente àquele do início do prazo, o último dia do mês.

§ 3º De comum acordo, a Administração e os interessados poderão fixar prazos diferenciados para a prática de atos processuais, em casos excepcionais, devidamente justificados, quando a complexidade da matéria e do procedimento assim o exigir.



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

prazo é prorrogável mediante requerimento e a critério da Administração;

d) a não comprovação de rompimento eficaz do vínculo atraindo ao PAD a aplicação do par. 1º do art. 3º do Decreto 1.950/2017, ou seja, implica seu prosseguimento e julgamento pela autoridade competente, tornando também presumível a má-fé do servidor.

Em outro cenário, notificado o servidor para optar e não o fazendo (silêncio ou recusa) até o limite temporal fixado pela Comissão, será também presumida sua má-fé na persistência da acumulação ilícita, induzindo o julgamento do PAD e a penalidade de demissão do cargo/emprego/função em acúmulo.

Nesse caso, caberá ressarcimento ao erário das remunerações recebidas indevidamente a partir do primeiro dia posterior ao escoamento do prazo para optar, marco a partir do qual se verifica a inércia ou negativa do acusado em corrigir a ilicitude, afastando-se sua boa-fé. Devem ser ressarcidos os vencimentos recebidos desse limite em diante, se houverem, até a demissão.

Por derradeiro, e segundo o comando do par. 1º do art. 191 da Lei 5.810/1994, comprovando-se no PAD a acumulação ilícita e a má-fé do servidor, perderá ele o direito de opção e será demitido dos cargos/empregos/funções em acúmulo proibido, inclusive o que exercia há mais tempo, devendo restituir o erário do que tiver recebido irregularmente. Transcrevo:

Art. 191. Verificada, em processo disciplinar, a acumulação proibida e provada a boa-fé, o servidor optará por um dos cargos.

§ 1º Provada a má-fé, perderá também o cargo que exercia há mais tempo e restituirá o que tiver percebido indevidamente.

§ 2º Na hipótese do parágrafo anterior, sendo um dos cargos, função ou emprego exercido em outro órgão ou entidade, a demissão lhe será comunicada.

Na mesma linha, o par. 3º do já referido art. 3º do Decreto nº 1.950/2017:

Art. 3º A notificação para a opção entre os cargos acumulados ilicitamente será feita após a conclusão da fase instrutória do processo administrativo disciplinar e antes do seu julgamento pela autoridade competente.

§ 1º Não sendo feita a opção após o prazo fixado na notificação, presumir-se-á a má-fé do servidor ou empregado público na persistência da acumulação, com o consequente julgamento do processo administrativo disciplinar e aplicação da pena de demissão.

§ 2º Utilizando-se do direito de opção por um dos cargos acumulados indevidamente, a escolha do servidor deverá ser comprovada, independente de nova notificação, no prazo de 15 (quinze) dias, prorrogável por igual período, a pedido do interessado e a critério da Administração. O não cumprimento resultará na aplicação do disposto no § 1º



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

deste artigo.

§ 3º O servidor ficará obrigado a devolver ao Erário estadual as quantias remuneratórias percebidas indevidamente durante o período de acumulação ilícita, a partir da comprovação da má-fé nos autos de processo administrativo disciplinar.

§ 4º Feita a opção por um dos cargos, empregos ou funções em acumulação ilícita, os órgãos ou entidades da Administração Pública Estadual deverão adotar todas as medidas necessárias à extinção do vínculo com a exoneração do servidor ou empregador público.

Significa dizer, portanto, que uma vez apurada a acumulação vedada e comprovado no PAD que o ilícito se operou com a má-fé do acusado, os desfechos passam a ser os seguintes:

- a) o servidor perde o direito de optar por um dos cargos/empregos/funções em acúmulo;
- b) será ele demitido dos cargos/empregos/funções envolvidos na acumulação ilícita, inclusive do que exercer há mais tempo;
- c) os atos de demissão serão formalizados pelo Estado caso os vínculos ilicitamente sobrepostos sejam da esfera estadual, comunicando-se os demais órgãos/entidades envolvidos;
- d) caso a acumulação envolva vínculos estadual e de outra esfera de Poder ou federativa, a demissão será formalizada pelo Estado em relação ao cargo/emprego/função de sua competência e comunicado o Poder ou Ente federativo (órgão ou entidade) respectivo sobre o resultado do PAD, para providências cabíveis;
- e) o servidor penalizado deve devolver ao erário estadual os valores remuneratórios que houver recebido indevidamente durante o tempo de acumulação ilícita, tendo como marco temporal a decisão proferida no PAD que reconheça a ilicitude e a má-fé, limitada a devolução aos últimos 05 anos, observando-se a prescrição prevista no Decreto nº 20.910/1932.

A propósito da notificação para que o servidor opte por um dos cargos/empregos/funções, deve ser expedida em caráter cogente ao final da fase inquiratória do PAD e antes de seu julgamento, guardando o máximo de clareza quanto ao conteúdo e recebimento do documento e, como orientam os Pareceres nº 289/2017 e 037/2016-PGE, garantindo-se ao processado a ciência formal e indelével sobre as conclusões do Relatório Final da Comissão, para que reúna



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

condições de exercer, no prazo estabelecido, o direito de eleger um dos vínculos em acúmulo.

A notificação também precisa ser **expressa quanto às consequências da opção ou não-opção que cabe ao servidor realizar**, conforme art. 3º do Decreto 1.950/2017.

A notificação para opção deve, portanto, conter expressa referência aos seus efeitos e repercussões na esfera funcional e patrimonial do servidor, inclusive e especialmente a de que o não exercício até a data fixada resultará na presunção de má-fé quanto à persistência na acumulação ilícita, induzindo o julgamento do PAD e aplicação da penalidade de demissão, com ressarcimento ao erário das remunerações recebidas após o escoamento do prazo para optar, uma vez que o silêncio e a inércia do acusado são suficientes para afastar a boa-fé.

Pareceres de referência: Parecer nº 037/2016-PGE (Procuradora Bárbara Lobato), Parecer nº 289/2017-PGE (Procuradora Mônica Simões), Parecer nº 068/2019-PGE (Procuradora Adriana Gouveia), Parecer nº 202/2018-PGE (Procuradora Robina Viana), Parecer nº 422/2018-PGE (Procurador Rafael Rolo), Parecer nº 403/2018-PGE (Procuradora Amanda Bentes), Parecer nº 331/2018-PGE (Procuradora Lígia Pontes Sefer), Parecer nº 05/2019-PGE (Procuradora Lígia Pontes Sefer), Parecer nº 199/2019-PGE (Procuradora Giselle Freire), Parecer nº 322/2019-PGE (Procuradora Carolina Massoud), Parecer nº 298/2019-PGE (Procuradora Giselle Freire), Parecer nº 296/2019-PGE (Procuradora Marcela Reis), Parecer nº 328/2019-PGE (Procuradora Lígia Pontes Sefer), Parecer nº 330/2019-PGE (Procuradora Giselle Freire) e Parecer nº 339/2019-PGE (Procuradora Izabela Sauma).

Conclusão: a apuração da acumulação ilícita de cargos, empregos e funções deve ocorrer pela instauração de processo administrativo disciplinar, cujos atos seguem as disposições da Lei nº 5.810/1994. Instaurado o PAD, e na forma do art. 164 da mesma Lei, será *havida de boa-fé* a acumulação até final conclusão do processo.

Constatado o acúmulo ilícito e comprovada ou presumida a boa-fé, deve a Comissão, ao final da etapa de inquérito e antes do julgamento do PAD, determinar a opção do servidor por um dos cargos/empregos/função, mediante notificação de caráter cogente, que deve observar as formalidades



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

do art. 191 do RJU c/c art. 3º do Decreto nº 1.950/2017.

O direito de opção não será garantido ao servidor quando, no processo disciplinar, ficarem provadas a acumulação ilegal e a má-fé, caso em que o acusado será demitido dos cargos/funções/empregos em acúmulo, inclusive o que exerça há mais tempo, e deverá ressarcir o erário das remunerações indevidamente recebidas, tendo como marco a decisão que resultar do julgamento do PAD e observada a prescrição de 05 anos incidível.

A recusa ou silêncio em optar deve resultar no julgamento do PAD e demissão do servidor, ficando presumida sua má-fé quando escoado o prazo para opção com a recusa ou o silêncio do interessado, após o que se impõe o ressarcimento dos valores remuneratórios que vier a receber, desde o esaurimento do prazo para opção e até a demissão.

O Estado deve providenciar a demissão (por decreto governamental) do servidor acúmulo no vínculo sob sua ingerência, comunicando-se outros Poderes ou Entes federativos caso o PAD envolva relação funcional de sua competência.

7. CONCLUSÃO.

Pelo exposto, e para fins referenciais em matéria de acumulação (i)lícita de cargos, empregos ou funções, registro as seguintes conclusões:

7.a. a acumulação de cargo, emprego ou função está disciplinada basicamente, mas não só, no art. 37, XVI e XVII da CRFB/88 c/c arts. 33 e 41 da CE/89 e arts. 162 a 164, 178, I e 190, XII, todos da Lei nº 5.810/1994, com regulamentação pelo Decreto nº 1.950/2017;

7.b. a vedação constitucional de acúmulo de cargos/empregos/funções se estende a todos os agentes públicos da Administração Direta, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, além de suas subsidiárias e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo Poder Público;

7.c. para fins de acumulação (i)lícita, são consideradas:

1. sociedades subsidiárias, aquelas criadas e controladas por outra sociedade de economia mista constituída por lei e gerida diretamente pelo Poder Público, garantindo-se ao Estado a maioria do capital votante; e,



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

2. sociedades controladas, as criadas sem autorização legislativa e colocadas sob o domínio estatal, também com garantia da maioria do capital votante;

7.d. a fruição de qualquer licença, mesmo as não remuneradas, não descaracteriza o vínculo do servidor com a Administração e, portanto, não afasta a acumulação ilícita na hipótese de posse em novo cargo, emprego ou função;

7.e. o art. 11 da EC 20/1998 assegurou a aposentadoria do servidor público e a percepção de remuneração em caso de reingresso anterior à data de sua publicação (16/12/1998), sem que configure acumulação ilícita. Todavia, vedou a dupla acumulação de aposentadorias (proventos) pelo RPPS, de modo que a segunda aposentação pode se dar apenas formalmente, mas com a opção do servidor por um dos proventos;

7.f. o art. 37, XVI, "a" e "b" da CRFB autoriza a acumulação de dois cargos, empregos e funções de professor ou um de professor e outro técnico ou científico. Para esse efeito: —

1. cargo científico é aquele cujo conjunto de atribuições objetiva a investigação coordenada e sistematizada de fatos, visando a ampliação do conhecimento humano; e

2. cargo técnico é aquele que exige conhecimentos específicos para seu desempenho, o que se obtém por meio de habilitação de nível superior ou médio profissionalizante, afastando-se desse mister as tarefas de cunho meramente burocrático;

7.g. o art. 37, XVI, "c" da CRFB autoriza a acumulação de dois cargos, empregos e funções privativos de profissionais da saúde, com profissões regulamentadas por lei e sob fiscalização de órgão vinculado, tendo como condição acessória/complementar de exercício a compatibilidade de horários. A exigência constitucional não é de que as profissões sejam de nível superior, mas, sim, que sejam específicas da área de saúde e privativas de profissionais desse segmento, que tenham seus ofícios regulamentados por lei em sentido estrito;

7.h. outras autorizações constitucionais para acumulação:

1. membros da Magistratura e do Ministério Público - os arts. 95, § único, I e 128, § 5º, II, "d" da CRFB/88 admitem a acumulação dos respectivos cargos com um de professor;



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

2. cargos/mandatos eletivos - o art. 38 veda aos ocupantes de cargos eletivos, em cumprimento de mandato, a acumulação com qualquer outro cargo, emprego ou função, ressalva feita ao vereador, autorizado a acumular o cargo eletivo com outro público quando houver compatibilidade de horário, sem prejuízo das respectivas remunerações;

3. Deputados Estaduais e Secretários de Estado – os arts. 96 e 144 da CE/89 vedam aos titulares de mandato eletivo no Legislativo estadual qualquer outro vínculo remunerado com a Administração Pública. A mesma proibição se estende aos Secretários de Estado, por imperativo constitucional e pela natureza política e institucional do cargo, sendo-lhes, entretanto, permitido acumular o *munus* público com outro cargo, emprego ou função de professor, apenas.

7.i. a vedação prevista no art. 37, XVI e XVII se estende aos dirigentes das Organizações Sociais, assim qualificadas pelo Poder Público, ainda que não integrem a estrutura da Administração, mas considerando que suas remunerações são pagas integralmente com recursos do Tesouro;

7.j. o critério da compatibilidade de horários a que se refere o art. 37, XVI da CRFB/88 deve ser avaliado caso a caso pela Administração Pública, sendo **admissível a acumulação de cargos, empregos ou funções que resulte em carga horária superior a 60 horas semanais**, desde que devidamente comprovada:

1. a inexistência de sobreposição de horários;
2. a ausência de prejuízo à jornada que deve ser cumprida nos cargos em acúmulo e às atividades exercidas em cada um deles; e
3. os demais requisitos cumulativamente previstos nos incisos II a IV do art. 2º do Decreto nº 1.950/2017, a saber:
 - 3.a) o horário de funcionamento dos órgãos e entidades;
 - 3.b) o tempo de deslocamento entre os locais de trabalho e o destinado à alimentação e repouso do servidor ou empregado público; e
 - 3.c) a necessidade do serviço;



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

7.k. segundo decidiu o STF nos Recursos Extraordinários nº 602.043/MT e 612.975/MT, em sede de Repercussão Geral, o teto remuneratório deve ser aplicado de forma isolada para cada cargo, emprego ou função licitamente acumulados, nas formas autorizadas no art. 37, XVI da CRFB/88, entendimento que se estende à inatividade;

7.l. não incide a prescrição quinquenal para o exercício da pretensão punitiva do Estado em relação ao acúmulo ilícito de cargos/empregos/funções, por se tratar de situação flagrantemente inconstitucional que se protraí no tempo e jamais se convalida;

7.m. a apuração de acumulação ilícita de cargos, empregos e funções deve ocorrer pela instauração de processo administrativo disciplinar, cujos atos seguem as disposições da Lei nº 5.810/1994, observando-se:

1. instaurado o PAD, o art. 164 orienta que será *havida de boa-fé* a acumulação, até final conclusão do processo;

2. constatada a ilicitude do acúmulo e comprovada ou presumida a boa-fé, deve a Comissão processante, ao final da etapa de inquérito e antes do julgamento do PAD, determinar a opção do servidor por um dos cargos/empregos/função, mediante notificação impositiva, expedida na forma do art. 191 do RJU c/c art. 3º do Decreto nº 1.950/2017;

3. o direito de opção não será garantido ao servidor quando, no processo disciplinar, ficarem provadas a acumulação ilícita e a má-fé, caso em que o acusado será demitido dos cargos/empregos/funções em acúmulo, inclusive o que exerça há mais tempo, e deverá ressarcir o erário das remunerações indevidamente recebidas, tendo como marco a decisão que resultar do julgamento do PAD e observada a prescrição quinquenal incidente; e

4. a recusa ou silêncio em optar deve resultar no julgamento do PAD e demissão do servidor, ficando presumida a má-fé após escoado o prazo para opção, com imposição do ressarcimento dos valores remuneratórios que vier a receber desde esse momento e até a formalização da demissão;

5. Os órgãos e entidades estaduais devem providenciar o ato de demissão (decreto de competência do Exmo. Governador) do servidor em acúmulo no vínculo sob sua ingerência, comunicando-se outros Poderes ou Entes federativos



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

caso o PAD envolva relação funcional de esfera distinta.

É o Parecer Referencial, **de caráter revisional**, que, respeitosamente, submeto à superior apreciação de V.Exa..

Belém/PA, 11 de agosto de 2020

Carla N. Jorge Melém Souza
Procuradora do Estado do Pará

PROPOSTA PARA INDEXAÇÃO:

PARECER REFERENCIAL Nº 0007/2019-PGE. ACÚMULO DE CARGOS, EMPREGOS E FUNÇÕES. PRESCRIÇÃO. TEMAS 445 E 839. REPERCUSSÃO GERAL JULGADA PELO STF. ATUALIZAÇÃO DE TESE. DIREITO DE OPÇÃO. DECRETO 1.950/2017.