

Acumulação não-remunerada de cargos

Monique Cheker de Souza*

I – Introdução

O art. 37 da Constituição Federal de 1988 (CRFB/88), em seu inciso XVI, dispõe, litteris:

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;

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 (destacou-se).

Percebe-se que a Constituição Federal proíbe a acumulação remunerada de cargos públicos, o que, em uma interpretação a contrario sensu, afastaria o óbice da acumulação se um dos cargos públicos estivesse sendo ocupado de forma não remunerada.

A norma em destaque, contudo, mesmo diante da clareza do texto acima transcrito, é, muitas vezes, questionada, sob o argumento de que "o instituto da acumulação de cargos se dirige à titularidade de cargos, empregos e funções públicas, e não apenas à percepção de vantagens pecuniárias". [01] Contudo, tal entendimento, além de minoritário, com o devido respeito, no atual desenvolvimento da técnica jurídica, não pode ser aceito.

Com base nisso, esse pequeno texto visa, de forma sucinta, além de fixar posição, esclarecer e esboçar posições doutrinárias e jurisprudenciais, em defesa da possibilidade de acumulação não-remunerada de cargos.

II – Âmbito de aplicação da norma prevista no art. 37, XVI, da CRFB/88

Não obstante o inciso XVI do art. 37 refira-se à proibição de acumulação de cargos, o inciso XVII deixa expresso que 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.

De fato, não poderia ser diferente. Se a intenção do Constituinte foi evitar abusos por parte dos agentes pertencentes à Administração Direta ou Indireta e/ou sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público, não faria sentido deixar de aplicar tal regra pelo simples motivo de o agente ocupar um emprego e não um cargo público.

Outro aspecto relevante a ser destacado é o fato de que, mesmo nas hipóteses constitucionais de acumulação remunerada, o inciso XVI elenca um outro requisito, qual seja, "compatibilidade de horários".

Isso significa que não basta a permissão legal, deve haver uma permissão fática, no sentido de que a acumulação não irá atrapalhar o bom andamento do serviço público, isto é, sua eficiência (CRFB/88, art. 37, caput).

III – Da Possibilidade de Acumulação Não-Remunerada de Cargos

Conforme técnica de interpretação conhecida, toda norma jurídica limitadora de liberdades deve ser interpretada de forma restritiva, quiçá, literalmente.

De fato, os incisos XVI e XVII, do art. 37, da CRFB/88 constituem normas que restringem a liberdade de labor em dois ou mais cargos, empregos e funções e, assim, não podem ser interpretadas de forma ampliativa.

Assim, conforme já salientado acima, uma interpretação a contrario sensu da norma supramencionada permite que haja a acumulação não-remunerada de cargos, empregos ou funções.

Essa posição é corroborada pela doutrina majoritária, litteris:

O texto daqueles incisos é de uma clareza meridiana e solar, de modo a que se dele dependessem os intérpretes e os hermeneutas provavelmente morreriam de fome. Nenhuma dubiedade contém pois que resta evidente que o que visaram foi impedir o duplo ganho, a dupla remuneração, e com isso a dupla despesa pública. Qualquer acumulação que não seja remunerada – independentemente de, por outros motivos, poder existir ou não – evidentemente não está referida no inc. XVI do art. 37 constitucional, que menciona "acumulação remunerada", e apenas isso.

[...]

Foi exatamente para permitir que o servidor permanente se afastasse, sem remuneração, do exercício de seu cargo, que os estatutos de funcionários, ou de

servidores segundo o modismo constitucional de 1988, sempre consignaram o instituto da licença para tratar de interesses particulares, como por exemplo, está escrito no art. 81, inc. VI, da Lei Federal n ° 8.112/90, que é o estatuto dos servidores federais.

[...]

É com base nesse instituto que seguramente neste momento alguns milhares de servidores municipais, estaduais e federais estão afastados de seus cargos efetivos para ocupar cargos em comissão em outras entidades públicas, ou casualmente até na mesma que integram.

Será inconstitucional esse procedimento ? Evidentemente não, pois o que a Constituição proíbe é tão-somente a acumulação remunerada, e não quando o cargo de onde provém o servidor deixou de remunerá-lo na licença.

[...]

Daí nossa estranheza ante a Súmula n ° 246, do e. TCU, a qual, muito respeitosamente, precisaria ser declarada insubsistente, ou de qualquer modo cancelada, em prol do melhor e do único direito aplicável a essa espécie (destacou-se). [02]

A ilustre professora ODETE MEDAUAR assinala que

Se a Constituição veda a acumulação remunerada, inexistente impedimento legal à acumulação de cargos, funções ou empregos, se não houver duas remunerações. [03]

O entendimento acima esboçado é capitaneado pelo ilustre professor HELY LOPES MEIRELLES, litteris:

A proibição de acumular, sendo uma restrição de direito, não pode ser interpretada ampliativamente. Assim, como veda a acumulação remunerada, inexistem óbices constitucionais à acumulação de cargos, funções ou empregos do serviço público desde que o servidor seja remunerado apenas pelo exercício de uma das atividades acumuladas [04] (destacou-se).

Nesse sentido, também, é a jurisprudência dos Tribunais Regionais Federais Brasileiros, in verbis:

"ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO. TÍTULO DE ESPECIALIZAÇÃO - REQUISITO. CUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS. LICENÇA NÃO REMUNERADA - POSSIBILIDADE.

1. É ilegal a exclusão de candidato aprovado em concurso público sob a alegação de que não houve comprovação de especialização prevista no edital respectivo, se o mesmo apresentou certificado de conclusão de curso de especialização correspondente classificado como tal pela entidade competente para tanto. 2. Estando a servidora em licença não remunerada em cargo que exercia anteriormente à admissão no concurso em que logrou aprovação, não se configura a cumulação remunerada de cargos vedada pela Constituição Federal" (destacou-se) (TRIBUNAL - QUARTA REGIÃO Classe: AMS - APELAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA Processo:

200071000350260 UF: RS Órgão Julgador: QUARTA TURMA Data da decisão: 18/04/2002 Documento: TRF400084940 Fonte DJU DATA:21/08/2002 PÁGINA: 770 Relator(a) AMAURY CHAVES DE ATHAYDE)

"ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO. LICENÇA SEM REMUNERAÇÃO. POSSE EM NOVO CARGO. ACUMULAÇÃO. POSSIBILIDADE 1. A acumulação remunerada de cargos e empregos públicos é proibida pela Constituição Federal em seu art. 37, XVI. Precedentes. 2. É lícita a posse de servidor licenciado do emprego que ocupa no Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais, no cargo de Auditor Fiscal do Tesouro Nacional, eis que a ausência de remuneração retira o impedimento da cumulação obstada pela Constituição. 3. Apelação e remessa oficial improvidas." (Origem: TRF - PRIMEIRA REGIÃO, Classe: AMS - APELAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA – 9601181350 Processo: 9601181350 UF: MG Órgão Julgador: SEGUNDA TURMA SUPLEMENTAR Data da decisão: 6/4/2005 Documento: TRF100210126 Fonte DJ DATA: 5/5/2005 PAGINA: 37 Relator(a) JUIZ FEDERAL FLÁVIO DINO DE CASTRO E COSTA (CONV.)

"ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. CUMULAÇÃO REMUNERADA DE CARGOS. INOCORRÊNCIA. CUMULAÇÃO PERMITIDA ENTRE CARGO DE AGENTE ADMINISTRATIVO EM GOZO DE LICENÇA PARA TRATAR DE ASSUNTOS PARTICULARES POR DOIS ANOS E O DE PROFESSOR SUBSTITUTO CONTRATADO TEMPORARIAMENTE POR UM ANO. LEI N. 8745/93 ALTERADA PELA MP N. 1.554/96. COMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS. DIREITO À PERCEPÇÃO DA REMUNERAÇÃO DE PROFESSOR SUBSTITUTO.

1. Incontroverso o fato de que o impetrante, agente administrativo, estava em gozo de licença para tratar de assuntos particulares ao ser contratado temporariamente como professor substituto de universidade federal, não há que se falar em cumulação remunerada de cargos, vedada pela Constituição da República. 2. Impossibilidade de choque de horários, tendo em vista o gozo de licença para tratar de assuntos particulares no cargo de agente administrativo no período em que lecionou na universidade. 3. Pedido de pagamento de parcelas anteriores à impetração deve ser feito na via judicial própria (Súmula 271 do STF). 4. Remessa oficial parcialmente provida. Reforma parcial da sentença. (TRF - PRIMEIRA REGIÃO, Classe: REO - REMESSA EX-OFFICIO – 199801000058616 Processo: 199801000058616 UF: MA Órgão Julgador: PRIMEIRA TURMA SUPLEMENTAR Data da decisão: 5/6/2001 Documento: TRF100111315 Fonte DJ DATA: 18/6/2001 PAGINA: 213 Relator(a) JUÍZA MAGNÓLIA SILVA DA GAMA E SOUZA (CONV.)"

Partindo dessa premissa e na linha do entendimento jurisprudencial acima transcrito, não se revelam constitucionais exigências infundadas que violem a possibilidade de acumulação não-remunerada de cargos, empregos ou funções. Um exemplo que ocorre na prática, sendo vislumbrado em atos de admissão sujeitos à apreciação dos Tribunais de Contas, é aquela feita a candidatos que lograram êxito em concurso público, no sentido de que estes declarem, genericamente, que não ocupam outros cargos, empregos ou funções, sem qualquer especificação da remuneração ou não deste.

Isso porque, conforme já esboçado, caso o mencionado candidato esteja licenciado sem remuneração do anterior, poderá assumir o novo cargo, emprego ou função, sem incidir na proibição de acumulação remunerada, prevista no art. 37, XVI, da CRFB/88.

IV – Conclusão

Pelas poucas palavras e citações supramencionadas, percebe-se que, não obstante ainda existam algumas controvérsias sobre o tema, permite-se a acumulação de cargos, funções ou empregos do serviço público, com uma única condição: que o servidor não perceba mais de uma remuneração.

Notas

01 Parte do texto do enunciado n.º 246, do Tribunal de Contas da União.

02 RIGOLIN, Ivan Barbosa. Acumulação Não-Remunerada de Cargos – a Pouco Compreensível Súmula n.º 246, do E. TCU. Ainda sobre a Necessária Clareza das Normas. Revista Fórum de Contratação e Gestão Pública. Ano 2. n.º 15. Março de 2003, Editora Fórum, p. 1795-1798.

03 MEDAUAR. Direito Administrativo Moderno, 5.ª ed. São Paulo : RT, 2001, p. 331.

04 MEIRELLES. Direito Administrativo Brasileiro. 28.ª ed. São Paulo : Malheiros, 2003, p. 420.

*procuradora do Ministério Público Especial do Estado do Rio de Janeiro

SOUZA, Monique Cheker de. **Acumulação não-remunerada de cargos** . Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 1143, 18 ago. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8814>>. Acesso em: 18 ago. 2006