

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 169, DE 2019

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 169, DE 2019

Altera o art. 37 da Constituição Federal, para permitir a acumulação remunerada de um cargo de professor com outro de qualquer natureza.

Autor: Deputado CAPITÃO ALBERTO NETO

Relator: Deputado PROFESSOR PAULO FERNANDO

I – RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 169, de 2019, busca alterar a redação do art. 37, XVI, alínea “b”, da Constituição Federal, para tornar possível a acumulação remunerada de um cargo público de professor com outro cargo público de qualquer natureza, desde que haja compatibilidade de horários.

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) aprovou, no dia 28 de novembro de 2019, parecer¹ da Relatora, Deputada Margarete Coelho, pela admissibilidade da presente proposta de emenda à Constituição.

Aberto o prazo de emendas, no âmbito desta Comissão Especial, de 10 (dez) sessões a partir 20/09/2023 a 25/10/2023, não foram apresentadas emendas.

Por se tratar de tema complexo, apto a gerar opiniões diametralmente opostas, decidimos realizar audiências públicas, para ouvir as

1

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1834983&filename=PRL+1+CCJC+%3D%3E+PEC+169/2019. Acesso em 8/11/2023.



considerações formuladas por representantes da categoria docente e pela sociedade.

Assim, **no dia 8/11/2023**, foram ouvidos os seguintes representantes da categoria dos professores:

ALESSIO COSTA LIMA - Presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME, HEDER SILVA E NORONHA - Assessor da Subsecretaria de Gestão Administrativa - Ministério da Educação e JOSÉ PINHEIRO DE QUEIROZ NETO - Conselho Superior do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas – IFAM;

Posteriormente, **no dia 21/11/2023**, houve nova audiência pública, na qual foram ouvidos:

ALY NASSER BALLUT FILHO, Procurador Chefe da Universidade do Estado do Amazonas, ANDRÉ BATISTA LEITE, Pró-Reitor de Gestão de Pessoas da Universidade Federal do Mato Grosso.

Por fim, na audiência pública do **dia 28/11/2023**, foram ouvidos os seguintes especialistas:

ROSILENE CORREA, Secretária de Finanças da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE, OSWALDO NEGRÃO, Representante da Federação de Sindicatos de Professores e Professoras de Instituições Federais de Ensino Superior e de Ensino Básico Técnico e Tecnológico – PROIFES e MARIA EUZÉBIA DE LIMA, Presidente do Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Goiás - Sintego.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

A esta comissão especial compete, nos termos dos artigos 34, inciso I, e 202, § 2º, do Regimento Interno, pronunciar-se quanto ao mérito da proposta de emenda à Constituição nº 169, de 2019.

Segundo o autor da PEC nº 169/2019:



“(...) a conceituação de cargo de natureza técnica está ligada aos requisitos de acesso ao cargo ou às suas atribuições, e não propriamente às atividades concretas desempenhadas pelo servidor.

Assim, com vistas a evitar os constantes questionamentos judiciais para averiguar o que de fato é técnico ou científico, propomos a alteração do dispositivo constitucional que exige o cargo técnico ou científico, de forma a se exigir apenas que um dos cargos seja de professor e o outro, de qualquer natureza”.
(Grifo nosso)

Entendemos que a proposta é oportuna e adequada, merecendo aprovação, como passamos a demonstrar.

O art. 37, XVI, da CF/88, veicula a regra geral da vedação à acumulação remunerada de cargos públicos.

Todavia, não se trata de regra inovadora nas Constituições do País. O preceito existe desde a Constituição Republicana de 1891 que, no art. 73, estabelecia a proibição absoluta de acumulação remunerada de cargos.

A Constituição de 1934 relativizou a proibição, admitindo a acumulação de cargos de magistério e técnico-científicos (art. 172).

A proibição voltou a ser absoluta na Constituição outorgada de 1937 (art. 159).

Foi a partir da Constituição de 1946 que se consagrou a regra geral (art. 185), perdurando até a atual Constituição, no sentido da proibição mitigada (a regra é a vedação, admitidas exceções).

Em princípio, a vedação tem por finalidade garantir a eficiência no exercício das atribuições pertinentes a cargos, empregos ou funções públicas, e afastar eventuais privilégios existentes em períodos absolutistas.

Com efeito, a doutrina administrativista relaciona a vedação à acumulação remunerada de cargos públicos com o ideário democrático. No contexto democrático todos os sistemas administrativos passam a repugnar a acumulação de cargos, na sua acepção mais ampla.



O compromisso democrático, no entanto, não resta afastado com a admissão de exceções à regra – muito pelo contrário. As exceções não têm o condão de privilegiar determinados indivíduos, mas assegurar que sejam alcançados outros fins, de relevante interesse coletivo.

Tome-se o caso posto em debate, da acumulação de cargo de professor com cargo técnico/científico. O direito à acumulação de cargo de professor com cargo técnico/científico tem por finalidade assegurar que o servidor com cargo técnico compartilhe e dissemine sua experiência no meio acadêmico.

A finalidade pretendida pela norma, no caso, é a de aprimorar o ensino, que sai “lucranda” quando o mestre, além dos conhecimentos hauridos no estudo teórico, pode acrescê-los com aqueles advindos da prática profissional.

Nesse sentido, faz-se necessário definir estas duas espécies de provimento, técnico e científico, em diferenciação das atividades meramente administrativas.

Diz-se “**técnico**” o cargo, o emprego ou a função cuja investidura requeira do candidato conhecimentos e habilitação legal específica, não necessariamente de nível superior, para o exercício de determinada atividade profissional, a fim de assegurar o satisfatório desempenho de suas atribuições².

E diz-se “**científico**” o cargo, o emprego ou a função cuja a investidura requeira do candidato a qualificação superior que legalmente o habilite a atuar na pesquisa em áreas específicas do conhecimento humano.

A atribuição de natureza técnica ou científica a um cargo, emprego ou função depende fortemente das atividades concretas e cotidianas que necessariamente o agente tem de executar no desempenho daquele *múnus* público e, por consequência, também do rol de conhecimentos que dele se exige, pois indispensavelmente são aplicados no exercício das atribuições

2 A esse respeito, ver a Nota Técnica nº 3277/2022/CGUNE/CRG, da Controladoria-Geral da União (Processo nº 00190.109569/2022-63). Vide:

https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/69605/1/Nota_Tecnica_3277_2022_CGUNE_CRG.pdf. Acesso em 9/11/2023.



legais, diferentemente dos provimentos meramente administrativos para desempenho de atribuições generalistas, que não requerem do executor uma formação técnica ou acadêmica.

Diferencie-se, de outro lado, que a aceção de técnico ou de científico de um cargo não se atrela às condições ou capacitações pessoais de cada servidor; em outras palavras, não é o currículo escolar e acadêmico ou profissional do servidor que, por si só, lhe atribui individualmente alguma daquelas adjetivações. Ainda que o servidor possua amplo e sólido rol de saberes e de conhecimentos em sua formação profissional ou acadêmica, a consideração de que um cargo é técnico ou científico vincula-se a suas atribuições legais, que requerem para seu desempenho a aplicação daquela técnica ou daquele conhecimento. A qualificação individual do agente pode ser pré-requisito para a investidura no provimento constitucionalmente favorecido com acumulação com outro provimento de professor, mas não é suficiente, uma vez que se o agente devidamente qualificado venha a ocupar um cargo de atribuições generalistas meramente administrativas não estará contemplado na licitude de acumulação.

Atente-se que não necessariamente apenas pelo fato de o cargo exigir grau de escolaridade superior significa que seja técnico ou científico. O grau de escolaridade superior, como requisito de investidura, não é condição necessária e muito menos suficiente para que o cargo seja qualificado como técnico ou como científico. De um lado, pode-se ter cargo de nível intermediário que exija capacitação prévia em curso técnico específico e que, como tal, será qualificado na aceção constitucional em comento; de outro lado, um cargo cujas atribuições legais se revelam meramente burocráticas (rotineiras, repetitivas e de baixo grau de complexidade) não será assim considerado, independentemente de eventual exigência de determinado grau de escolaridade para investidura e da habilitação pessoal do servidor. Por fim, a mera denominação do cargo em nada importa para, juridicamente, lhe emprestar natureza técnica ou científica nos termos exigidos pelo ordenamento, como ocorre, por exemplo, em cargo cujo nome compõe-se do termo “Técnico”³.

3 Por exemplo, um Técnico Judiciário de um tribunal não ocupa cargo técnico, para fins de acumulação, mas sim um cargo administrativo.



O caráter técnico ou científico do cargo, para efeito de acumulação lícita, deve ser feito caso a caso, o que vai contra o postulado da segurança jurídica.

E, como dito por um dos palestrantes, na Audiência Pública do dia 8/11/2023, a PEC simplifica o entendimento da acumulação do cargo de professor com outros cargos.

De fato, o tema tem sido objeto de grandes controvérsias jurisprudenciais. Vejamos, por exemplo, essas decisões do Supremo Tribunal Federal (STF):

*“A **Constituição Federal não define ou fixa requisitos para o reconhecimento da natureza do cargo técnico ou científico a que faz alusão o art. 37, inciso XVI, Alínea b**”. [MS 33.400 AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 1º-3-2021, 1ª T, DJE de 8-4-2021].*

*“Acumulação remunerada de cargos públicos. **Orientador educacional. Equivalência ao cargo de professor. Improcedência. Interpretação restritiva do art. 37, XVI, b, da CF**”. [RE 733.217 AgR, rel. min. Gilmar Mendes, j. 29-6-2018, 2ª T, DJE de 2-8-2018].*

*“Acumulação de emprego de **atendente de telecomunicações de sociedade de economia mista, com cargo público de magistério**. Quando viável, em recurso extraordinário, o reexame das atribuições daquele emprego (atividade de telefonista), correto, ainda assim, o acórdão recorrido, no sentido de se revestirem elas de “características simples e repetitivas”, de modo a **afastar-se a incidência do permissivo do art. 37, XVI, b, da Constituição**”. [AI 192.918 AgR, rel. min. Octavio Gallotti, j. 3-6-1997, 1ª T, DJ de 12-9-1997.]*

*“As **hipóteses excepcionais autorizadoras de acumulação de cargos públicos previstas na Constituição Federal sujeitam-se, unicamente, a existência de compatibilidade de horários, verificada no caso concreto**, ainda que haja norma*



infraconstitucional que limite a jornada semanal". (ARE 1.246.685, rel. min. Dias Toffoli, j. 19-3-2020, P, DJE de 28-4-2020, Tema 1.081, com mérito julgado e reafirmação de jurisprudência)

"É impertinente a exigência de compatibilidade de horários como requisito para a percepção simultânea de um provento de aposentadoria no cargo de professor com a remuneração pelo exercício efetivo de outro cargo de magistério".(RE 701.999 AgR, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 2-10-2012, 2ª T, DJE de 22-10-2012).

"É possível a acumulação de um cargo de professor com um emprego (celetista) de professor. Interpretação harmônica dos incisos XVI e XVII do art. 37 da CF". (RE 169.807, rel. min. Carlos Velloso, j. 24-6-1996, 2ª T, DJ de 8-11-1996).

No âmbito do Superior Tribunal de Justiça (STJ), a questão também vem se revelando tormentosa:

"RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONSTITUCIONAL.ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. ACUMULAÇÃO DE CARGOS. CARGO TÉCNICO. NÃO DEMONSTRAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. RECURSO IMPROVIDO.

1. O fato de o cargo ocupado exigir apenas nível médio de ensino, por si só, não exclui o caráter técnico da atividade, pois o texto constitucional não exige formação superior para tal caracterização, o que redundaria em intolérada interpretação extensiva, sendo imperiosa a comprovação de atribuições de natureza específica, não verificada na espécie, consoante documento de fls. 13, o qual evidencia que as atividades desempenhadas pela recorrente eram meramente burocráticas.

2. A recorrente não faz jus à acumulação de cargos públicos pretendida, apesar de aprovada em concurso público para ambos e serem compatíveis os horários, em razão da falta do requisito da tecnicidade do cargo ocupado, não merecendo reforma o acórdão vergastado.

3. Precedentes.

4. Recurso ordinário em mandado de segurança improvido".



(STJ, 6ª Turma, RMS 12352 / DF. RELATOR PARA ACÓRDÃO
Ministro HÉLIO QUAGLIA BARBOSA. DJ 23/10/2006 p. 356)

.....
“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO
EM MANDADO DE SEGURANÇA. ACUMULAÇÃO DE CARGOS
PÚBLICOS. PROFESSOR APOSENTADO E AGENTE
EDUCACIONAL. IMPOSSIBILIDADE. CARGO TÉCNICO OU
CIENTÍFICO. NÃO OCORRÊNCIA. RECURSO IMPROVIDO.

(...)

2. O Superior Tribunal de Justiça tem entendido que cargo técnico ou científico, para fins de acumulação com o de professor, nos termos do art. 37, XVII, da Lei Fundamental, é aquele para cujo exercício sejam exigidos conhecimentos técnicos específicos e habilitação legal, não necessariamente de nível superior.

3. Hipótese em que a **impetrante, professora aposentada, pretende acumular seus proventos com a remuneração do cargo de Agente Educacional II, Interação com o Educando, do Quadro dos Servidores de Escola do Estado do Rio Grande do Sul, para o qual não se exige conhecimento técnico ou habilitação legal específica, mas tão-somente nível médio completo, nos termos da Lei Estadual 11.672/2001. Suas atribuições são de inegável relevância, mas de natureza eminentemente burocrática, relacionadas ao apoio à atividade pedagógica.**

4. Recurso ordinário improvido”.

(STJ, 5ª Turma, RMS 20033 / RS. RELATOR Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA. DJ 12/03/2007 p. 261)

.....
Como bem lembrado pelo eminente Deputado Darci de Matos, por ocasião da audiência pública do dia 8/11/2023, a Constituição Federal já completou 35 anos, e precisa ser atualizada, para contemplar a realidade atual. Nesse sentido, a limitação de acumulação do cargo de professor com outros



cargos precisa, de fato, ser reavaliada, o que nos faz ter simpatia imediata pela PEC nº 169/2019.

A fim de aprimorar as disposições da PEC, acatamos, como **Emenda do Relator**, a sugestão do eminente Deputado Prof. Reginaldo Veras, a fim de que também seja possível que o professor atue como Microempreendedor Individual (MEI), nos termos definidos na lei complementar que trata dessa figura empresarial.

Por exemplo, um professor ocupante de um cargo de provimento efetivo numa universidade que deseje complementar sua renda exercendo atividade empresarial cujo faturamento bruto máximo anual seja de R\$ 81 mil (teto estabelecido pela legislação do MEI)⁴ não nos parece estar colocando em risco a qualidade do serviço prestado aos seus alunos universitários, desde que haja compatibilidade de horários.

Aliás, no que se refere ao tema, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, promulgou a Portaria Normativa nº 6, de 15 de junho de 2018, que assim dispõe:⁵

“Art.5º Não se considera exercício de gerência ou administração de sociedade privada:

I - a participação em sociedade privada, personificada ou não, na qualidade de acionista, cotista ou comanditário;

II - a participação em fundação, cooperativa ou associação;

III - a inscrição do servidor no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ;

IV - a mera indicação de servidor como sócio-administrador em contrato social;

V - a constituição de empresa individual de responsabilidade limitada;⁶

VI - a constituição de pessoa jurídica para objetivos específicos, desconectados da atividade de empresa em sentido estrito e sem a caracterização de atos de administração ou gerência; e

VII - as demais hipóteses indicadas no art. 117, parágrafo único, I e II, da Lei nº. 8.112, de 1990”. (grifo nosso)

⁴ <https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/empreendedor/perguntas-frequentes/o-que-e-o-microempreendedor-individual-mei/o-que-e-mei>. Acesso em 8/11/2023.

⁵ https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/33654/11/PortariaNormativaMP_6_2018.pdf. Acesso em 8/11/2023.

⁶ Essa nomenclatura está agora defasada, pois toda EIRELI passou a ser chamada de sociedades limitadas unipessoais, por força da Lei nº 14.195, de 26 de agosto de 2021.



Nesse sentido, soa patente a necessidade de adequarmos o texto constitucional, para conferir a faculdade de inscrição como MEI ao servidor público professor, nos casos em que a sua atividade econômica seja prestada fora do horário de serviço, em respeito às vedações legais e éticas, e sempre tendo em conta a compatibilidade de horários.

Outra sugestão acolhida, como **Emenda do Relator**, após a audiência pública do dia 21/11/2023, foi a necessidade de inserção limite de carga horária semanal, na hipótese de acumulação de cargos tratada pela PEC.

Assim, tomamos como base algumas decisões do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Tribunal de Contas da União (TCU), para inserir na PEC o teto de 60 (sessenta) horas semanais, somadas as cargas horárias do magistério com a do cargo de qualquer natureza exercido pelo professor. No ponto, concordamos com a visão do STJ sobre a questão:⁷

*Ademais, a acumulação remunerada de cargos públicos deve atender ao princípio constitucional da eficiência, na medida em que o profissional da área de saúde precisa estar em boas condições físicas e mentais para bem exercer as suas atribuições, o que **certamente depende de adequado descanso no intervalo entre o final de uma jornada de trabalho e o início da outra, o que é impossível em condições de sobrecarga de trabalho**. 4. Também merece relevo o entendimento do Tribunal de Contas da União no sentido da coerência do limite de 60 (sessenta) horas semanais - uma vez que cada dia útil comporta onze horas consecutivas de descanso interjornada, dois turnos de seis horas (um para cada cargo), e um intervalo de uma hora entre esses dois turnos (destinado à alimentação e deslocamento) -, fato que certamente não decorre de coincidência, mas da preocupação em se otimizar os serviços públicos, que dependem de adequado descanso dos servidores públicos. Ora, é limitação que atende ao princípio da eficiência sem esvaziar o conteúdo do inciso XVI do art. 37 da Constituição Federal. (Grifamos)*

7 MS 19.336/DF, Rel. Ministra ELIANA CALMON, Rel. p/ Acórdão Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 26/02/2014, DJe 14/10/2014.



Releva anotar que a enquete sobre a PEC nº 169/2019, disponível no Portal da Câmara dos Deputados⁸, registra a aprovação de 97% (noventa e sete por cento) dos votantes. Isso dá maior legitimidade à PEC, pois fica claro que não se trata de matéria apoiada apenas pelo seu autor (Deputado Capitão Alberto Neto) e por um grupo de parlamentares e professores, mas sim pela vasta maioria da sociedade.

Além disso, precisamos deixar esclarecido que a PEC tem o sentido de assegurar a liberdade de escolha do professor. Uma vez tendo a devida qualificação, compete a ele, profissional, escolher se quer trabalhar 20 horas, 40 horas ou 60 horas. O texto apresentado não está falando da dedicação exclusiva, não define o que é cargo técnico nem científico, não está voltado apenas para o ensino superior. Pelo contrário, a PEC abrange todo o exercício do magistério, em toda a sua amplitude.

Por todo o exposto, votamos pela **APROVAÇÃO** da Proposta de Emenda à Constituição nº 169, de 2019, na forma do substitutivo abaixo apresentado.

Sala da Comissão, em de de 2023.

Deputado PROFESSOR PAULO FERNANDO
Relator

8 <https://www.camara.leg.br/enquetes/2225224/resultados>. Acesso em 29/11/2023.



COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 169, DE 2019

SUBSTITUTIVO À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 169, DE 2019

Altera o art. 37 da Constituição Federal, para permitir a acumulação remunerada de um cargo de professor com outro de qualquer natureza, observado o limite de 60 (sessenta) horas semanais, e para permitir que o professor também atue como microempreendedor individual.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 37 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte alteração:

“Art. 37.

XVI -

.....



b) a de um cargo de professor com outro cargo de qualquer natureza, observado, para a soma das jornadas, o limite de 60 (sessenta) horas semanais, sendo também possível que o professor atue como microempreendedor individual, definido em lei complementar.

.....” (NR)

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em de de 2023.

Deputado PROFESSOR PAULO FERNANDO

Relator

