



COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER 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

Relatora: Deputada MARIA ROSAS

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.

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

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

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.





ALESSIO COSTA LIMA - Presidente da União Nacional dos Dirigentes

Municipais de Educação - UNDIME: apresentou *slides*, em que enfatizou a necessidade de valorização profissional do Magistério; mostrou-se contrário à PEC 169/2019; sugeriu a oitiva de outras instituições representativas dos professores; argumentou que a aprovação da PEC pode afetar a qualidade da educação ofertada ao precarizar a profissionalização da docência; e que o vínculo técnico ou científico (já permitido) permite a prática de uma atividade com base na formação original e pode permitir o enriquecimento da docência; argumentou que carreira deve ser valorizada com salário digno, piso salarial, carreira, jornada única, lotação em uma mesma escola e dedicação exclusiva.

HEDER SILVA E NORONHA - Assessor da Subsecretaria de Gestão Administrativa - Ministério da Educação: falando pelas instituições federais de ensino, também se mostrou contra a PEC, na mesma linha defendida pelo palestrante Alessio Costa Lima. Todavia, deixou claro não ter assertividade para discorrer sobre a PEC, pois ela trata de tema não afeto a sua atribuição profissional no Ministério da Educação.

JOSÉ PINHEIRO DE QUEIROZ NETO - Conselho Superior do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas - IFAM: mostrou-se favorável à PEC, pois ela "não obriga", apenas permite que o professor acumule o cargo. Opinou que a PEC se presta a resolver casos pontuais, e que não há grande diferença prática entre a qualidade do serviço prestado por quem acumula o cargo de professor com outro de natureza técnica (atualmente) com quem fará a acumulação do cargo de professor com outro de qualquer natureza, se a PEC for aprovada. Opinou que a precarização da carreira pode acontecer mesmo no cenário atual, quando o professor acumula o magistério com o cargo técnico. Disse que a PEC é positiva pois evita a judicialização sobre o que é "cargo técnico" e o que não é. Opinou que a PEC se harmoniza com o princípio constitucional da eficiência, dá liberdade ao professor e simplifica o entendimento da acumulação remunerada dos cargos de magistério.

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: mostrou-se favorável à PEC, mas sugeriu a inserção de limite de

Apresentação: 12/03/2024 13:14:56.430 - PEC169/19
PRL 3 PEC169/19 => PEC 169/2019

PRL n.3

* C D 2 4 5 0 6 8 5 5 8 2 0 0 *





carga horária semanal no texto dela (a carga horária do cargo de professor somada a do outro cargo não podem exceder a X horas trabalhadas durante a semana). Ou, alternativamente, que a PEC remeta a definição do limite à lei ordinária. Segundo ele, da forma como está a redação da PEC, sem limite de horário semanal, na hipótese de acúmulo de cargos públicos, pode haver prejuízo ao serviço público.

ANDRÉ BATISTA LEITE, Pró-Reitor de Gestão de Pessoas da Universidade Federal do Mato Grosso: também é favorável à PEC, especialmente porque nas regiões mais remotas do país há grande carência de professores em certas áreas de conhecimento. Segundo ele, a PEC facilitaria o suprimento dessas demandas. Concordou com a necessidade de criação de limite de carga horária semanal, na hipótese de acumulação.

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: vê com preocupação a PEC, pois os professores ainda não conseguiram efetivar sequer os direitos básicos, como o piso salarial, que não é cumprido por todos os Estados. Opinou que a ausência de limite de carga horária é preocupante, pois o professor se envolve emocionalmente com as questões que vive em sala de aula, o que pode gerar o adoecimento do profissional. Para ela, os professores precisam de mais valorização. Disse que 45% dos professores acumula o exercício de dois cargos de professor. Defendeu a dedicação exclusiva e não o acúmulo, pois, às vezes, num único cargo, o professor já não consegue dar conta das atribuições diárias. Preocupa-se com a hipótese de a Educação passar a ser "um bico" no futuro, caso a PEC seja aprovada. Explicou que 60% dos professores da educação básica no DF não são concursados, mas apenas contratados. Demonstrou preocupação com o chamado "apagão docente", fenômeno que tem levado os jovens a não ter interesse em ser professor. Disse que não tem como debater estritamente o acúmulo de cargos sem analisar o contexto em que o professor vive. Falou do alto grau de endividamento dos professores, que leva a categoria "ao desespero", a ponto de opinar favoravelmente à PEC, na enquete disponibilizada do *síte* da Câmara dos Deputados.

Representação: 12/03/2024 13:14:56.430 - PEC16919
PRL 3 PEC16919 => PEC 169/2019

PRL n.3

* C D 2 4 5 0 6 8 5 5 8 2 0 0 *





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: concordou com a fala de Rosilene Correa mas disse que a PROIFES ainda não tem uma posição formada sobre a PEC. Também falou da possibilidade de fragilização da carreira de professor, caso a PEC seja aprovada. O que é necessário, segundo ele, é a valorização do professor. Mas viu um ponto positivo na PEC: caso aprovada, ela colocaria fim à judicialização das situações de acumulação de cargos, tão comum atualmente. Por fim, opinou que a PEC pode ficar para depois. Por ora, o mais importante é dar melhores condições de trabalho para os atuais professores, com salários mais atrativos, por exemplo.

MARIA EUZÉBIA DE LIMA, Presidente do Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Goiás - Sintego: Iniciou sua fala dizendo que "Essa matéria muito nos interessa". Mostrou-se favorável à PEC. Disse que o sindicato ao qual ela é filiada atua em centenas de processos judiciais que tratam de acumulação de cargos de professor e que a PEC resolveria isso. Colocou-se à disposição dos Deputados para debates futuros sobre o assunto.

É o relatório.

II - VOTO DA RELATORA

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". (Grifamos)

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. Nesse sentido, se o exercício da função pública era considerado um privilégio pessoal em regimes soberanos, com a existência de casos frequentes de o mesmo súdito acumular ou titularizar diversos cargos ou funções, no contexto democrático todos os sistemas administrativos passam a repugnar a acumulação de cargos, na sua acepção mais ampla.

Apresentação: 12/05/2024 13:14:56.430 - PEC16919
PRL 3 PEC16919 => PEC 169/2019

PRL n.3

* C D 2 4 5 0 6 8 5 5 8 2 0 0 *





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

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.





Diferencie-se, de outro lado, que a acepção 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 acepção 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.

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.

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





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete da Deputada Maria Rosas - REPUBLICANOS/SP

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).

Apresentação: 12/03/2024 13:14:56.430 - PEC16919
PRL 3 PEC16919 => PEC 169/2019

PRL n.3

* C D 2 4 5 0 6 8 5 5 8 2 0 0 *





Parece nítido que mesmo a Corte Suprema não tem assertividade para julgar com firmeza os casos em que a acumulação é lícita e os casos em que não é.

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 intolerada 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 técnica 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

Apresentação: 12/03/2024 13:14:56.430 - PEC16919
PRL 3 PEC16919 => PEC 169/2019

PRL n.3





Educacional II, Interação com o Educando, do Quadro dos Servidores da 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.

Releva anotar que a enquete sobre a PEC nº 169/2019, disponível no Portal da Câmara dos Deputados⁴, 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.

Sala da Comissão, em de de 2024.

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





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete da Deputada Maria Rosas - REPUBLICANOS/SP

Deputada MARIA ROSAS
Relatora

Apresentação: 12/03/2024 13:14:56.430 - PEC16919
PRL 3 PEC16919 => PEC 169/2019

PRL n.3



CD245068558200



DF | Câmara dos Deputados Anexo IV • Gabinete 436 CEP: 70.160-900 | Fones: (61) 3215-5436/3215-3436 | dep.mariarosas@camara.leg.br
São Paulo –SP | A. Das Nações Unidas, 18.801, sala 314 – Santo Amaro | CEP: 04.754-010 | Fones: (11) 2478-2063/2082

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD245068558200>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Maria Rosas