

**Procedência:** Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão

**Interessado:** Secretário de Estado do Planejamento e Gestão

**Número:** 14.794

**Data:** 2 de agosto de 2007

**Ementa:**

**ACUMULAÇÃO DOS VENCIMENTOS DE FUNÇÃO PÚBLICA CIVIL E PROVENTOS DE MILITAR NA RESERVA – EMENDA CONSTITUCIONAL N.º: 20, DE 16 DE DEZEMBRO DE 1998 – POSIÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA – SITUAÇÃO FÁTICA – PARECER AGE N.º 14.716, DE 20 DE NOVEMBRO DE 2006 – IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA**

## **RELATÓRIO**

Vem a esta Procuradoria Geral do Estado, por meio do Ofício n.º: OF/SCP/DDV/ N° 2913/2002, pedido de exame e parecer a respeito da situação jurídica do servidor Laudelino Marciano de Lima.

2. É que, em um primeiro momento, à consideração de divergência surgida no âmbito da Comissão de Acúmulo de Cargos e Funções – CACF, da referida Pasta, submeteu-se a questão ao exame da Procuradoria Geral do Estado, oportunidade em que foi exarado o Parecer n.º: 12.148, de 13 de agosto de 2001.

3. Em referido estudo, entendeu-se pela possibilidade jurídica da acumulação de vencimentos pelo exercício de função pública civil e de proventos de reservista do servidor alhures mencionado, constando dele a seguinte conclusão:

Por todo o exposto, opino no sentido de que a CACF acolha o voto do ilustre Relator do Processo, considerando, de conseguinte, lícita a acumulação da função pública de Agente de Administração II, com os proventos da reforma do cargo de Cabo da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais, acrescentando na Ementa, a exceção prevista no artigo 11, da Emenda Constitucional nº 20, de 15.12.1998.

4. Entretanto, em reunião de aludida Comissão, submeteu-se, ao ilustre Secretário à época, considerações no sentido de não aplicação do

Parecer em referência à vista do entendimento de que a acumulação tida como lícita, em verdade, consubstancia situação jurídica não contemplada pela ordem constitucional vigente, afirmando os seus membros:

Face ao exposto Exmo. Sr. Secretário, solicitamo-lhe a especial gentileza de não adotar o mencionado Parecer PGE nº 12.148/2001, no âmbito da Comissão de Acúmulo de Cargos e Funções desta Pasta, exceto no que tange à ilicitude da percepção simultânea de proventos afetos à reserva ou reforma de militares com a remuneração pelo exercício de cargos, empregos ou funções públicas, salvo as exceções formalmente elencadas pela Constituição Federal.

5. Diante da divergência havida, o ilustre Secretário de então determinou o retorno do expediente à Procuradoria Geral do Estado para novo pronunciamento, o que, após estudada a matéria, ensejou-me a seguinte opinião.

### **PARECER**

6. O exame jurídico da questão posta pelo ilustre Consulente encontra foros constitucionais, merecendo sejam transcritos, em sua inteireza, o artigo 37, incisos XVI e XVII, da Constituição da República de 1988, conforme redação dada pelas Emendas Constitucionais n.ºs: 19/1998 e 34/2001, respectivamente, e o artigo 25 da Constituição do Estado de Minas Gerais:

Art. 37: .....

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 da 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.

Art. 25: É vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, permitida, se houver compatibilidade de horários:

I – a de dois cargos de professor;

II – a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;

III – a de dois cargos privativos de médico.

Parágrafo único: A proibição de acumular se estende a empregos e funções e abrange autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas.

7. Destaque-se, ainda inicialmente, que a proibição constitucional de acumulação de cargos, empregos e funções públicas remonta à Carta Republicana de 1891. Lembra HELY LOPES MEIRELLES<sup>1</sup> que as origens dessa vedação vêm do Decreto da Regência, de 18.06.1822, da lavra de José Bonifácio, para impedir que a mesma pessoa ocupasse “mais de um ofício ou emprego” e por eles recebesse os correspondentes vencimentos, sem desempenhá-los a contento, no interesse da Administração Pública. A atual Constituição da República (artigo 37, inciso XVI) e a Constituição Mineira (artigo 25, inciso II), como visto, proíbem, igualmente, a acumulação remunerada de cargos públicos, salvo as hipóteses exclusivas por elas legitimadas.

8. É manifesto, conforme se afere dos preceptivos constitucionais aludidos, o propósito moralizador dos referidos preceitos. Tem-se claro o objetivo de assegurar a dedicação plena do servidor no desempenho eficaz de seu mister, impedindo que um mesmo indivíduo passe a exercer várias funções, sem que as possa desempenhar de modo competente, embora recebendo integralmente as respectivas remunerações.

9. Essas são as razões por força das quais as ressalvas previstas nas Constituições da República e Mineira não podem ser interpretadas com elastério, impondo-se o exercício da hermenêutica restritiva, sob pena de o intérprete distanciar-se do texto constitucional, ferindo-o, ao extrapolar os casos excepcionados e assumir, inconstitucionalmente, a função de legislador.

---

<sup>1</sup> In, *Direito Administrativo Brasileiro*, 17ª ed., São Paulo, Malheiros, p. 380.

10. Com efeito, é indispensável invocar o cuidado necessário quando da hermenêutica das normas constitucionais que estabelecem exceções em favor dos servidores públicos e dos militares. Impõe-se a interpretação restritiva, como dito, a fim de evitar que o aplicador da lei outorgue ao destinatário dela benefícios por ela não fixados.

11. Não se pode olvidar que a hermenêutica da Constituição consubstancia uma das tarefas mais espinhosas impostas ao aplicador da lei, máxime tendo em vista as dificuldades inerentes à Teoria da Interpretação, que implica na investigação e compreensão do conteúdo dos enunciados da norma jurídica, ao que se acresce, em se tratando especificamente de Direito Constitucional, a natureza peculiar das normas a serem analisadas.

12. Observa o Prof. JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO que “a diferença entre a interpretação jurídica ordinária e a constitucional deriva da natureza específica destas normas. Apesar de participar das regras de toda interpretação jurídica, possui aspectos particulares que lhe conferem autonomia, tanto dogmática, como prática”<sup>2</sup>.

13. Há que se ter atenção, sempre, para que não se chegue ao que CANOTILHO, com fulcro no ensinamento de Hesse, chama de “derrocada interna da Constituição, por obra do legislador e de outros órgãos concretizadores, e à formação de uma constituição legal paralela, pretensamente mais próxima dos momentos metajurídicos”<sup>3</sup>.

14. Não se despreze a possibilidade de, por via interpretativa, forjar-se uma “mutação constitucional inconstitucional”, tendo em vista as diferenças e os limites tênues e imperceptíveis existentes nesse campo, bem como a impossibilidade de qualquer teoria captar, com objetividade, as tensões entre a Constituição e a realidade constitucional.

15. Pertinente é o ensinamento de INOCÊNCIO MÁRTIRES COELHO ao aduzir que “uma coisa é admitirem-se alterações no âmbito ou na esfera da norma que ainda se podem considerar suscetíveis de serem abrangidas pelo programa normativo; e outra coisa, bem diferente, é legitimarem-se rupturas, mutações constitucionais silenciosas e revisões apócrifas, que se traduzem na existência de uma realidade constitucional

---

<sup>2</sup> In, *Hermenêutica Constitucional*, Revista da Faculdade de Direito da UFMG, v. 25, p. 180.

<sup>3</sup> In, *Direito Constitucional*, Coimbra, Livraria Almedina, 1996, p. 233.

inconstitucional, manifestamente inoportável no programa da norma constitucional”<sup>4</sup>.

16. Na verdade, não pode o intérprete ignorar os termos da norma interpretanda, substituindo o legislador para formular ele próprio as regras do Direito, uma vez que sua tarefa é precisamente pesquisar o verdadeiro sentido da lei, esforçando-se por identificar o alcance efetivo da vontade do Estado, de modo a que a norma possa realizar as funções para as quais foi criada.

17. O administrativista ADILSON ABREU DALLARI adverte que: “se o intérprete se descuidar e conferir ao servidor mais do que a Constituição lhe deu, acabará por desencadear um processo intolerável de reivindicações (...). Em síntese, dar o máximo a quem a Lei conferiu o mínimo ultrapassa as fronteiras da interpretação e constitui típica e indevida atividade legislativa”<sup>5</sup>, acrescentando-se: em flagrante ofensa ao princípio da harmonia e independência dos poderes previsto no artigo 2º, da Constituição Federal de 1988.

18. Com apoio em tais reflexões, conquanto extensas, mas necessárias ao fiel enfrentamento da questão em exame, conclui-se que a permissão de acumular cargos públicos, empregos públicos e função pública não pode exceder os limites estritamente fixados nas Constituições da República e Mineira. Se a hipótese não se enquadra nas exceções expressamente previstas, não existe qualquer direito em consequência.

19. Impõe-se, ademais, registrar, que o Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos, ao julgar o recurso extraordinário n.º: 163.204-6/SP (DJU de 31.03.1995), estabeleceu o entendimento de ser inconstitucional a acumulação de proventos e vencimentos, se, na ativa, tais cargos, fossem tidos como não acumuláveis. A ementa bem expressa o conteúdo do v. acórdão, confira-se:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PROVENTOS E VENCIMENTOS. ACUMULAÇÃO. CF, ART. 37, XVI, XVII.

I. A acumulação de proventos e vencimentos somente é permitida quando se tratar de cargos, funções ou empregos acumuláveis na atividade, na forma permitida pela Constituição. CF, art. 37, XVI, XVII; art.

---

<sup>4</sup> In, Interpretação Constitucional, Porto Alegre, Sérgio Antonio Fabris Editor, 1997, p. 40.

<sup>5</sup> In, Regime Consitucional dos Servidores Públicos, 2ª ed., 2ª Tiragem, São Paulo, RT, 1992, p. 90.

95, parágrafo único, I. Na vigência da Constituição de 1946, art. 185, que continha norma igual à que esta inscrita no art. 37, XVI, CF/88, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal era no sentido da impossibilidade da acumulação de proventos com vencimentos, salvo se os cargos de que decorrem essas remunerações fossem acumuláveis.

II. Precedentes do STF: RE 81.729-SP, ERE 68.480, MS 19.902, RE 77.237-SP, RE 76.241-RJ.

III. R.E. conhecido e provido.

20. Logo, faz-se necessário investigar se o servidor Laudelino Marciano de Lima poderá ou não acumular seus proventos com o vencimento da função pública civil que assumiu.

21. Neste diapasão, há que se dizer que o militar, nos termos da Constituição da República de 1988, conforme reza o seu artigo 142, § 3º, incisos II e III e da Constituição Estadual, em seu artigo 39, §§ 3º e 4º, ao tomar posse em cargo ou emprego público civil permanente será transferido para a reserva e, ainda, ao tomar posse em cargo, emprego ou função pública civil temporária ficará agregado ao respectivo quadro e somente poderá, enquanto permanecer nessa situação, ser promovido por antigüidade, contando-se-lhe o tempo de serviço apenas para aquela promoção e transferência para a reserva, sendo depois de dois anos de afastamento, contínuos ou não, transferido para a reserva, nos termos da lei.

22. Contudo, aludida norma constitucional, embora esclareça a respeito das conseqüências jurídicas quando da assunção pelo militar de um cargo, emprego ou função pública civil permanente ou temporariamente, omite-se no que se refere à possibilidade de, nesta condição, acumular os vencimentos da atividade civil com o soldo ou proventos, sendo, pois, ao meu juízo, de aplicar-se-lhe a regra geral contida no artigo 37, incisos XVI e XVII, da própria Constituição da República de 1988.

23. Neste contexto, há que se investigar, em qual das alíneas do artigo 37, inciso XVI, estaria inserido o servidor Laudelino Marciano de Lima, considerando que exerce, segundo declarações prestadas no expediente (fls. 01/02), a função pública de Agente de Administração II, cumprindo a jornada de trabalho de 12:00 X 48:00 horas.

24. Perpetrado o exame da norma constitucional aludida, que discrimina as hipóteses taxativas de acumulação, tenho para mim que a

situação jurídica do servidor citado não se encontra contemplada, seja pela incompatibilidade de horários, conforme adiante esclarecido, seja pela circunstância de não se inserir em uma das situações fáticas descritas na Lei Maior.

25. Quanto à incompatibilidade de horários, investigando-se no Estatuto do Pessoal da Polícia Militar de Minas Gerais –Lei n.º: 5.301, de 16 de outubro de 1969– verifica-se imposição legal, a meu sentir recepcionada pela vigente ordem constitucional, no sentido de que o militar está integralmente à disposição da Corporação. Confirma-se a redação do artigo 15, de referido Estatuto:

Art. 15: A qualquer hora do dia ou da noite, na sede da Unidade ou onde o serviço o exigir, o policial-militar deve estar pronto para cumprir a missão que lhe for confiada pelos seus superiores hierárquicos ou impostas pelas leis e regulamentos.

26. Em decorrência, a acumulação dos vencimentos do exercício de função pública civil com o soldo ou proventos do militar não se revela, a meu sentir, juridicamente possível, ante a incompatibilidade de horários, sendo esta, como alhures destacado, uma das condições indispensáveis a permitir a acumulação em apreço.

27. Aliás, esta vem sendo a orientação dos magistrados, seja em primeiro, seja em segundo grau de jurisdição. A propósito, vejam-se os seguintes julgados:

DIREITO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. ACUMULAÇÃO DE CARGOS NO SERVIÇO PÚBLICO. POLICIAL MILITAR PROFESSOR DA FUNDAÇÃO EDUCACIONAL.

A proibição de acumulação de empregos e funções na Administração direta e indireta, fora das exceções previstas, é de ordem constitucional (CF – art. 37, XVI e XVII), portanto não há abuso ou ilegalidade no ato do comandante-geral da PMDF que considerou ilícita a transferência para a reserva remunerada de policial militar investido no cargo de professor da fundação educacional. À luz do art. 142, p. 3º da Constituição Federal está o policial militar em atividade proibido de aceitar cargo público civil, **sob pena de transferência compulsória para a reserva não remunerada**. Repellido o direito adquirido, porque irregular a nomeação e posse do impetrante, na concomitância de

cargos públicos. Decisão: Conhecer e improver, unânime.

(Apelação Cível n.º: 22/11/1999. Órgão Julgador: 1ª Turma Cível, Relatora VERA ANDRIGHI. Publicação no DJU: 01/03/2000, p. 13)

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR POLICIAL MILITAR. POSSE EM OUTRO CARGO PÚBLICO EFETIVO. PROFESSOR. LICENCIAMENTO EX-OFFICIO. PRETENSÃO EM SER TRANSFERIDO PARA A RESERVA REMUNERADA. INVIABILIDADE.

Se a posse em outro cargo público efetivo (professor) se deu já na vigência da Constituição Federal de 1988, a qual, rompendo com o sistema administrativo anterior, de forma clausulada, estabeleceu as hipóteses de cumulação de cargos (art. 37, XVI, XVII), e dentre elas não consta a de 'militar' com 'professor'. **Inviável a pretensão de ser transferido para a reserva remunerada e assim acumular proventos com vencimentos ...**

(Apelação Cível n.º: 19980110298374APC DF. Data de julgamento: 08/11/1999. Órgão julgador: 1ª Turma Cível. Relator: SILVÂNIO BARBOSA DOS SANTOS. Publicação no DJU 15/12/1999, p. 26)

28. Frise-se, porém, que, à consideração de que o militar objeto da consulta, conforme informa o expediente, já se encontrava reformado ao tempo da vigência da Emenda Constitucional n.º: 20, de 16 de dezembro de 1998, impõe-se a análise se seria ou não beneficiado pela regra transitória contida no artigo 11, de referida Emenda, o qual dispôs:

**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.**

(destaquei)



29. Ora, o preceptivo transcrito acima veio a lume no propósito de preservar situações jurídicas já aperfeiçoadas no sistema constitucional então vigente, ante a vedação imposta pela Emenda Constitucional n.º: 20/98, no sentido de se proibir “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”.

30. Entretanto, tem-se na consulta formulada que o militar, já na reserva antes do advento da Emenda Constitucional n.º 20/98, restou admitido na então Secretaria de Estado da Justiça e de Direitos Humanos em 1º.08.1990. Em verdade, a norma transitória do artigo 11, alhures citado, é peremptória no sentido de que se aplica apenas ao rol de militares cujo ingresso novamente no serviço público tenha se verificado mediante **concurso público** ou **pelas demais formas previstas na Constituição Federal**, dentre as quais não se insere, ao meu juízo, o exercício de função pública decorrente de transformação de relação de emprego anteriormente regida pela Consolidação das Leis do Trabalho, transformação esta conseqüência da instauração, no âmbito do Estado de Minas Gerais, do regime jurídico único, pela Lei n.º: 10.254, de 20 de julho de 1990. Há precedente do Supremo Tribunal Federal, confira-se:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 53, DE 30/08/90. ESTATUTO DOS POLICIAIS MILITARES DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL. ART. 91, INC. VI E § 2º. RESERVA REMUNERADA E EXERCÍCIO DE CARGO PÚBLICO QUE NÃO O MAGISTÉRIO. ART. 37, XVI DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Os dispositivos impugnados, pelo simples fato de possibilitarem ao policial militar –agente público– o acúmulo remunerado deste cargo (ainda que transferido para a reserva) com outro que não seja o de professor, afrontam visivelmente o art. 37, XVI da Constituição. Impossibilidade de acumulação de proventos com vencimentos quando envolvidos cargos inacumuláveis na atividade. Precedentes: RE n.º: 163.204, Rel. Min. Carlos Velloso, RE n.º: 197.699, Rel. Min. Marco Aurélio e AGREE n.º: 245.200, Rel. Min. Maurício Corrêa. Este entendimento foi revigorado com a inserção do parágrafo 10 no art. 37 pela EC n.º: 20/98, que trouxe para o texto constitucional a vedação à acumulação retro mencionada. Vale destacar que esta mesma Emenda, em seu art. 11, excetuou da referida proibição os membros de poder e os inativos, servidores e militares, que, até a publicação da

Emenda, tenham ingressado novamente no serviço público por concurso público de provas ou de provas e títulos, ou pelas demais formas previstas pela Constituição Federal. Ação direta de inconstitucionalidade que se julga procedente para, ressalvadas as hipóteses previstas na norma transitória do art. 11 da EC n.º: 20, de 15/12/1998, declarar a inconstitucionalidade do inc. VI e do § 2º do art. 91 da Lei Complementar n.º: 53, de 30/08/90, do Estado do Mato Grosso do Sul.

31. Portanto, não se me afigura lícita à acumulação de vencimentos pelo exercício da função pública de Agente de Administração II com os proventos decorrentes da condição de reservista, eis que tais atividades, na ativa, eram proibidas de serem acumuladas, à consideração da incompatibilidade de horários e de não se enquadrar em nenhuma das hipóteses constitucionais de acumulação lícita, não tendo havido ingresso no serviço público na forma excepcionada pelo artigo 11, da Emenda Constitucional n.º: 20/98, antes da sua entrada em vigor. Cito, em reforço, a seguinte orientação jurisprudencial do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, cuja ementa expressa:

ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. MILITAR DA ATIVA. ACUMULAÇÃO COM EXERCÍCIO DE MAGISTÉRIO. IMPOSSIBILIDADE. INEXISTÊNCIA DE CARGO TÉCNICO E COMPATIBILIDADE DE HORÁRIO. SENTENÇA REFORMADA.  
(Acórdão n.º: 259.279-8, 2ª Câmara Cível do TJMG, Rel. Des. LÚCIO URBANO, DJMG de 25.10.2002).

32. Do voto do eminente Relator, colhe-se a seguinte passagem que bem elucida a questão:

Finalmente, existe invencível incompatibilidade de horário entre a atividade militar e a de outro cargo, porque segundo o art. 15 do Estatuto do Pessoal da Polícia Militar 'a qualquer hora do dia ou da noite, na sede da unidade ou onde o serviço o exigir, o policial militar deve estar pronto para cumprir a missão que lhe for confiada pelos seus superiores hierárquicos ou impostos pelas leis e regulamentos'. Por isso é que se diz, na caserna, que o militar está permanentemente em serviço, executando-o ou pronto para fazê-lo.

33. Portanto, estou a entender que a admissão do servidor em questão no serviço público, decorrente da transformação de sua relação anterior de

emprego regido pela Consolidação das Leis do Trabalho em função pública, não se trata de admissão contemplada na Constituição da República de 1988, não podendo, pois, ser beneficiado pela redação dada ao artigo 11 da Emenda Constitucional n.º: 20, de 16 de dezembro de 1998. Este, aliás, o posicionamento recente da Consultoria Jurídica da Advocacia-Geral do Estado, conforme se depreende do Parecer AGE n.º 14.716, de 20 de novembro de 2006.

34. Ademais, não havia, se na ativa se encontrasse, ressalva constitucional para o exercício da função pública que exerce e o cargo público de militar, entre os quais, reafirme-se, nos termos do artigo 15, do Estatuto de Pessoal da Polícia Militar, não existe compatibilidade de horários, sendo de se aplicar a regra vigente, constante do artigo 37, § 10, da Constituição da República de 1988, o que, aliás, já vinha sendo o entendimento do Supremo Tribunal Federal, nos termos do precedente anteriormente citado.

## CONCLUSÃO

Do que vem de ser exposto, sou de parecer que o militar transferido para a reserva e que, antes do advento da Emenda Constitucional n.º 20/98 não tenha ingressado no serviço público via concurso público de provas ou de provas e títulos ou, ainda, por uma das formas previstas na Constituição da República de 1988, encontra-se impedido de acumular os seus proventos com os vencimentos da função pública, sendo-lhe facultada a opção.

A partir da vigência da Emenda Constitucional n.º 20/98, que introduziu, na Constituição da República de 1988, o § 10 ao artigo 37, penso que se tornou vedada a acumulação entre os proventos do reservista e eventuais vencimentos que perceba pelo exercício de um cargo ou função públicos, uma vez que não se trata de cargos acumuláveis nos termos do texto constitucional em vigor.

É o parecer que submeto à elevada apreciação superior.

Belo Horizonte, 30 de julho de 2007.

**Sérgio Pessoa de Paula Castro**  
**Procurador do Estado**  
**Masp. 598.222-8 - OAB/MG-62.597**