



Ementa de Parecer em Consulta – Tribunal Pleno

Processo n.: **862810** – Ano Ref.: 2011

Natureza: Consulta

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Guiricema

Consulente: Antônio Vaz de Melo, Prefeito à época

Autos da Consulta n. **876.280** – Ano Ref.: 2012

Relator: Conselheiro Wanderley Ávila

Sessão: 24/04/2013

Decisão unânime

**EMENTA:** CONSULTA – SERVIDOR PÚBLICO – PERCEPÇÃO DE REMUNERAÇÕES E SUBSÍDIO – EXERCÍCIO DE MANDATO ELETIVO DE VEREADOR COM DOIS CARGOS PÚBLICOS ACUMULÁVEIS – NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DA COMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS – LICENCIAMENTO DE UM DOS CARGOS, SEM REMUNERAÇÃO – POSSIBILIDADE – OBSERVÂNCIA DO LIMITE PREVISTO NO XI DO ART. 37 DA CR/88 – ACUMULAÇÃO DE CARGO DE VEREADOR COM CARGO EM COMISSÃO (ACEITAÇÃO, APÓS ELEIÇÃO) – IMPOSSIBILIDADE – INTELIGÊNCIA DO ART. 54, I, “B”, E II, “B”, C/C ART. 29, IX – ACUMULAÇÃO DE CARGO COMISSIONADO COM MANDATO ELETIVO – VEDAÇÃO – RESUMO DE TESE REITERADAMENTE ADOTADA – PRECEDENTES.

*a) É permitido ao servidor público ocupante de um ou dois cargos públicos acumuláveis na forma do art. 37, inciso XVI, eleito para o mandato político de vereador, acumular os três estímulos – as remunerações dos cargos ocupados e o subsídio de vereador – quando, para o desempenho da função eletiva, puder continuar a exercer as atribuições dos dois cargos públicos, em razão da comprovada compatibilidade de horário.*

*b) Impõe-se ao servidor público, eleito vereador, o limite previsto no inciso XI do art. 37 da CR: as remunerações dos cargos públicos acumuláveis e o subsídio do vereador, percebidos cumulativamente ou não, não poderão exceder o subsídio do Prefeito do Município.*

*c) É vedado ao vereador, após eleito, firmar ou manter contrato ou ocupar cargo em comissão exonerável ad nutum em autarquias, fundações, sociedades de economia mista, empresas públicas ou empresas concessionárias de serviço público, situações incompatíveis com o mandato eletivo, segundo se infere do disposto no art. 54, I, “b”, e II, “b”, com o art. 29, inciso IX do diploma regimental. Assim, da mesma forma, se o servidor eleito vereador é ocupante de cargo em comissão, deverá se exonerar do cargo ocupado, porque a incompatibilidade passa a existir quando o servidor toma posse no cargo efetivo.*

*d) É possível ao servidor público, ocupante de dois cargos públicos efetivos acumuláveis pela Constituição, vir a se licenciar de um deles, sem remuneração, para o exercício do mandato eletivo de vereador, mantendo o exercício de um cargo público, desde que comprovada a compatibilidade de horário de trabalho no exercício do cargo público com o do exercício da vereança.*

**NOTAS TAQUIGRÁFICAS**  
**(conforme arquivo constante do SGAP)**

**Tribunal Pleno – Sessão do dia 24/04/13**

**CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:**

## I - RELATÓRIO

Cuidam os autos em referência de duas consultas subscritas pelo Prefeito do Município de Guiricema, Senhor Antônio Vaz de Melo, contendo matéria similar, vazadas nos seguintes termos:

*“O servidor ocupante de dois cargos públicos na Administração pública, legalmente investido nos termos da Constituição Federal, pode se licenciar de um deles, sem remuneração, para exercício de mandato eletivo de vereador, havendo compatibilidade de horário?”*

*“O servidor público regularmente investido em dois cargos públicos, acumuláveis na forma da Constituição Federal, pode se licenciar de um deles, sem remuneração, para exercício do mandato eletivo de vereador?”*

As consultas, inicialmente distribuídas a diferentes relatores, em respeito ao princípio da prevenção, foram reunidas, em 03/09/2012, e submetidas à relatoria da Conselheira Adriene Andrade.

Em ambos os autos, consta o estudo da Coordenadoria e Comissão de Jurisprudência e Súmula que concluiu não haver deliberações da Casa nos exatos termos consultados pelo Consulente, na pesquisa realizada. Entretanto, informou a Unidade Técnica, que, na Consulta nº 796.542, de 05/08/2009, manifestou-se o Plenário desta Corte, consignando que *a Constituição da República não permite o acúmulo do mandato eletivo de Vereador com outros dois cargos, empregos ou funções, ainda que exista compatibilidade de horário, e ainda, que “não é possível o acúmulo tríplice de cargos, ainda que o servidor se afaste de um (ou dois) dos cargos, vez que quando afastado para cumprimento de mandato sindical, o servidor ao romper seu vínculo com a Administração e, conseqüentemente, continua percebendo sua remuneração, de modo a incidir na regra geral da proibição de acumular. Assim, o afastamento para cumprimento de mandato sindical não altera o vínculo do servidor público com a Administração, de modo que seu regime jurídico também permanece inalterado.”*

Informou, ainda, aquela Unidade Técnica que na Consulta nº 194.715, de 20/09/1995, revogada pela tese atual, consignada na citada Consulta nº 796.542, esta Corte havia se posicionado em outro sentido, admitindo a possibilidade de ocupante de dois cargos públicos de médico, perceber a remuneração de Vereador, havendo compatibilidade de horários. Após, foi juntado o estudo técnico da referida Coordenadoria, de fls. 08 a 10. Vieram-me os autos conclusos, após redistribuição, em 21/02/2013 (fls. 11), em conformidade com o art. 115 do Diploma Regimental.

É o breve relatório.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

**PRELIMINARMENTE**, verifico estarem presentes os pressupostos de admissibilidade previstos nos incisos I a IV do art. 212 da Resolução nº 12/2008. A parte é legítima, *ex vi* do disposto no inciso XI do art. 210 de nosso Diploma Regimental, e a matéria afeta à competência desta Corte. Assim, conheço das consultas, para respondê-las, conjuntamente, em um único parecer, em tese. Assinalo,



ainda, o fato de que os precedentes citados pela Coordenadoria e Comissão de Jurisprudência e Súmula não enfrentam de forma direta e objetiva a questão ora proposta pelo Consulente, segundo informação daquela Unidade.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

De acordo.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO GILBERTO DINIZ:

Com o Relator.

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

Também acompanho o Relator.

APROVADA A PRELIMINAR DE ADMISSIBILIDADE, POR UNANIMIDADE.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

**MÉRITO**

A disciplina sobre acumulação de cargos pelo servidor público da administração direta, autárquica e fundacional, no exercício de mandato eletivo de vereador, sofre incidência direta do art. 38, inciso III, da Constituição da República que estabelece:

*Art. 38. Ao servidor público da administração direta, autárquica e fundacional, no exercício de mandato eletivo, aplicam-se as seguintes disposições:*

*(...)*

*II – investido no mandato de Prefeito, será afastado do cargo, emprego ou função, sendo-lhe facultado optar pela sua remuneração.*

*III – investido no mandato de Vereador, havendo compatibilidade de horários, perceberá as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração do cargo eletivo, e, não havendo compatibilidade, será aplicada a norma do inciso anterior.*

O preceito constitucional, de aplicabilidade imediata, nos permite então responder, com segurança, que se ocupante de um cargo público e sendo eleito vereador, o servidor poderá acumular a remuneração do cargo ocupado com o subsídio de vereador, impondo-se, entretanto, a compatibilidade de horário. Esta se traduz na comprovação de que o servidor pode exercer as atribuições do cargo público, dele não se afastando, com as atribuições de seu mandato eletivo de vereador, sem que um horário de trabalho não incida sobre o outro. Lado outro, verificada a hipótese de não serem os horários compatíveis, o servidor público eleito vereador deve afastar-se do

cargo, emprego ou função, podendo escolher entre receber a remuneração do cargo ou o subsídio de vereador.

Como leciona José dos Santos Carvalho Filho, em sua festejada obra, “Manual de Direito Administrativo”<sup>1</sup>, “*a Constituição admite a acumulação remunerada em algumas situações que expressamente menciona. Observe-se, porém, que, qual for a hipótese de permissividade, há de sempre estar presente o pressuposto da compatibilidade de horários. Sem esta, a acumulação é vedada mesmo que os cargos e funções sejam em tese acumuláveis*”.

Assinale-se que o cargo público ocupado pelo servidor eleito vereador, se houver a compatibilidade de horário, somente pode ser o cargo de provimento efetivo. É o que se infere do disposto no art. 54, I, “b”, e II, “b”, com o art. 29, IX, da Constituição da República, que veda ao vereador, após eleito, aceitar ocupar cargo em comissão exonerável *ad nutum* em pessoas jurídicas de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista e empresas concessionárias de serviço público. Assim, da mesma forma, se o servidor eleito vereador é ocupante de cargo em comissão, deverá se exonerar do cargo ocupado, porque a incompatibilidade passa a existir, tão logo o servidor tome posse no cargo eletivo legislativo. Registro que esse entendimento já foi anteriormente firmado por esta Corte, na Consulta n. 812.107, em judicioso parecer da lavra da Conselheira Adriene Andrade.

A questão, porém, que se põe, diz respeito à possibilidade de o servidor público, ocupante de dois cargos públicos acumuláveis pela Constituição, vir a se licenciar de um deles, sem remuneração, para o exercício do mandato eletivo de vereador.

Antes de responder objetivamente à questão formulada, cumpre registrar que em Sessão Plenária do dia 05/08/09, foi aprovado por unanimidade, o parecer exarado pelo Relator Conselheiro em exercício Licurgo Mourão, acerca de consulta de nº 796.542. Naquela assentada, analisou-se a hipotética situação de o servidor efetivo do Município, detentor de dois cargos de professor, exercendo mandato eletivo de vereador, afastado do serviço público municipal para exercício de mandato eletivo em diretoria de entidade sindical, vir a acumular a remuneração dos três cargos, ou seja, os dois de professor e o eletivo sindical.

Transcrevo a conclusão final exarada naquele parecer:

*1 — A regra é a proibição de acumular, salvo nas hipóteses expressamente elencadas pela Constituição, que permitem, no máximo, o acúmulo de dois cargos, empregos ou funções, na administração direta e indireta, federal, estadual, distrital e municipal.*

*2 — É impossível o acúmulo tríplice, ainda que haja compatibilidade de horários e mesmo que o servidor esteja afastado de um ou dois cargos para exercício de mandato sindical, vez que, quando afastado para o cumprimento de tal mandato, o servidor não rompe seu vínculo com a administração e, via de consequência, continua percebendo a sua remuneração, de modo a incidir na regra geral da proibição de acumular.*

Naquela assentada entendeu-se, pois, ser impossível o acúmulo tríplice de dois cargos públicos acumuláveis entre si, com um cargo público eletivo, mesmo que tenha havido afastamento de um dos cargos públicos, para o exercício do mandato eletivo sindical.

Nesse passo, vejo que, mesmo em se tratando de cargos acumuláveis, e deixando de perceber uma das remunerações, no período de afastamento de um dos cargos efetivos acumuláveis pela Constituição, os Tribunais têm entendido que somente é permitida a

---

<sup>1</sup> Op. Cit. , Lumen Juris Ed., 23ª edição, p. 716.

acumulação de **DOIS** cargos, empregos e funções, ou proventos de aposentadoria, não sendo possível acumulação de mais de dois vínculos, conforme já decidido pelo STF, a exemplo dos RE 381204--RS e RE 26929-DF, ressalvando-se o disposto no § 10 do art. 37 da Constituição Federal, que preceitua:

*Art. 37, § 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 (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998).*

O Tribunal de Contas da União, por meio da sua jurisprudência consolidada na Súmula 246, também firmou entendimento 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” (g.n).

Assim, a conclusão a que se chega é que, na jurisprudência atual, as hipóteses de permissividade cingem-se a dois vínculos em cargos públicos acumuláveis na forma do art. 37, inciso VII, independentemente de percepção ou não de remuneração.

Sem embargo das respeitáveis decisões trazidas à colação, as quais entendi por bem destacar, apenas para afastar qualquer dúvida acerca de sua eventual aplicação à situação em tela, tenho que a questão posta pelo Consulente se apresenta distinta da situação que ora se apresentou. Nesta consulta, se está cuidando da possibilidade do exercício de mandato eletivo de vereador, com o exercício de dois cargos efetivos acumuláveis por força da Constituição, sendo que, em um desses cargos, cogita-se, inclusive do afastamento.

Imagine-se um servidor ocupante de dois cargos de professor municipal, em horário noturno, e que tenha sido eleito para o mandato de vereador, cujo horário de trabalho seja diurno, as segundas, quartas e sextas, das 14:00 h às 18:00 h, por exemplo. Note-se a compatibilidade de horário para o exercício de todos os misteres. Será que esse servidor deveria, para assumir o múnus público de vereador para o qual foi eleito, afastar-se de um dos cargos de professor?

Para responder a essa pergunta, volto novamente ao Texto Constitucional.

O art. 38, inciso II, da Constituição, já transcrito neste parecer, permite a acumulação remunerada de cargo, emprego ou função, com o mandato eletivo de vereador, havendo compatibilidade de horário.

O art. 37, inciso XVI, veda a acumulação remunerada de cargos públicos, à exceção daqueles que nomeia.

Mandato eletivo não se confunde com cargo, emprego ou função. São tecnicamente distintos, quer na forma de investidura, quer quanto às competências e a natureza de seus estipêndios. O vereador, agente político, é eleito, recebe subsídio, de natureza transitória, vale enquanto durar o mandato. Como mandatário, tem absoluta autonomia e independência no exercício de suas prerrogativas, não obstante decidir em nome do povo. *Não há necessidade de ratificação de suas decisões, além do que as decisões obrigam mesmo os eleitores que se oponham a elas. (...) Em regra, o mandato é irrevogável, sendo conferido por prazo determinado.*<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*, Saraiva, 13ªed. 1987, pág. 134.

A representação política tem características muito próprias, e a organização, competência, composição e garantias e deveres gerais – impedimentos, incompatibilidades, perda de mandato, fidelidade partidária - dos representantes do Poder Legislativo emanam originariamente da Constituição, enquanto as do servidor público são tratadas de modo especial nas normas estatutárias editadas pelos entes políticos da federação brasileira para os seus respectivos servidores: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Embora seja usual a expressão “cargo de vereador”, esse “cargo” popularmente mencionado, de natureza política, não se confunde com o cargo público, de que cuida o Estatuto do Servidor Público. Suas regras são absolutamente distintas.

De outro lado, é claro o caráter subordinado da administração civil, expressão que cunho do livro “Curso de Direito Constitucional”, de Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>3</sup>, para se referir aos servidores integrantes da Administração Pública, pois compõem uma estrutura hierárquica, de subordinação, estruturada em carreiras, com sistemas de ingresso e promoções, estabilidade ou vitaliciedade e aposentadoria próprios, que também, por essa vertente, os distingue dos representantes de Poder.

Tais distinções colacionadas da doutrina e da própria Constituição, visam demonstrar que o preceito contido no art. 37, XVI, que agasalha o princípio da não acumulação de cargos públicos, não alcança o mandato de vereador. Quero dizer: o mandato decorrente de representação política não se confunde com o cargo público de que trata o inciso XVI do art. 37. Sem embargo, o princípio da não acumulação de cargo, emprego ou função pública, insculpido nos incisos XVI e XVII do art. 37 há que ser considerado conjuntamente com a regra do art. 38, inciso III, da Constituição, quando se trata de servidor eleito.

Assim, com esses fundamentos, tenho que a regra do art. 38, III, da Constituição da República deve ser interpretada para se considerar a possibilidade de o servidor eleito vereador, não se afastar dos cargos públicos acumuláveis ocupados, em número máximo de dois, desde que, ao ser eleito, observe os seguintes requisitos:

- a) seja ocupante de dois cargos públicos acumuláveis;
- b) comprove a compatibilidade de horário para o exercício da vereança e para o exercício dos cargos públicos ocupados.

Tal conclusão reside no fato de que, nessa hipótese, **estar-se-á acumulando dois cargos públicos com um mandato eletivo, duas remunerações com um subsídio**, o que é permitido, e **não três vínculos em três cargos públicos**, o que, como vimos, é vedado.

Finalmente, impõe-se destacar que ao servidor eleito vereador **cumpra observar o limite previsto no inciso XI do art. 37 da CR**: as remunerações percebidas pelos cargos ocupados e o subsídio decorrente do exercício do mandato de vereador, percebidos cumulativamente ou não, não poderão exceder o subsídio do Prefeito do Município.

Por todo o exposto, passo a expor minhas conclusões.

### III – CONCLUSÃO:

- a) é permitido ao servidor público ocupante de um ou dois cargos públicos acumuláveis na forma do art. 37, inciso XVI, eleito para o mandato político

---

<sup>3</sup> FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. *OP. CIT.*, Saraiva, 36ª Ed., pág. 259.

- vereador, acumular os três estímulos – as remunerações dos cargos ocupados e o subsídio de vereador – quando, para o desempenho da função eletiva, puder continuar a exercer as atribuições dos dois cargos públicos, em razão da comprovada compatibilidade de horário;
- b) impõe-se ao servidor público, eleito vereador, o limite previsto no inciso XI do art. 37 da CR: as remunerações dos cargos públicos acumuláveis e o subsídio do vereador, percebidos cumulativamente ou não, não poderão exceder o subsídio do Prefeito do Município.
  - c) é vedado ao vereador, após eleito, firmar ou manter contrato ou ocupar cargo em comissão exonerável *ad nutum* em autarquias, fundações, sociedades de economia mista, empresas públicas ou empresas concessionárias de serviço público, situações incompatíveis com o mandato eletivo, segundo se infere do disposto no art. 54, I, “b”, e II, “b”, com o art. 29, inciso IX do diploma regimental. Assim, da mesma forma, se o servidor eleito vereador é ocupante de cargo em comissão, deverá se exonerar do cargo ocupado, porque a incompatibilidade passa a existir quando o servidor toma posse no cargo efetivo;
  - d) cingindo-me, então, objetivamente à questão postulada, a resposta é afirmativa, quanto à possibilidade de o servidor público, ocupante de dois cargos públicos efetivos acumuláveis pela Constituição, vir a se licenciar de um deles, sem remuneração, para o exercício do mandato eletivo de vereador, mantendo o exercício de um cargo público, desde que comprovada a compatibilidade de horário de trabalho no exercício do cargo público com o do exercício da vereança.

É como voto.

(OS DEMAIS CONSELHEIROS MANIFESTARAM-SE DE ACORDO COM O RELATOR.)

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

Também estou de acordo.

APROVADO O VOTO DO CONSELHEIRO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR MARCÍLIO BARENCO.)