



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador JORGE KAJURU

## PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 29, de 2019, do Senador Veneziano Vital do Rêgo e outros, que *altera o inciso XVI do caput do art. 37 da Constituição Federal, para autorizar a acumulação de dois cargos públicos de jornalista.*



SF/19014.80419-72

Relator: Senador **JORGE KAJURU**

### I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 29, de 2019, primeiro signatário o Senador Veneziano Vital do Rêgo, que *altera o inciso XVI do caput do art. 37 da Constituição Federal, para autorizar a acumulação de dois cargos públicos de jornalista.*

A PEC é constituída por dois artigos. O art. 1º promove a mencionada modificação, mediante o acréscimo da alínea *e* ao inciso XVI do art. 37 da Carta Magna. Já o art. 2º veicula a cláusula de vigência da futura Emenda Constitucional, a contar de sua publicação.

Na justificação, os autores, além de explicitarem que a finalidade da PEC não difere daquela que inspira a norma constitucional permissiva da acumulação de cargos em outros casos, atentam para a jornada especial de trabalho dos jornalistas, de cinco horas diárias, o que, em

princípio, permitiria a acumulação de cargos, *inclusive para suprir, de forma mais adequada, as necessidades do serviço público.*

## II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão, nos termos dos arts. 356 e seguintes do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), oferecer parecer à PEC em exame, analisando a sua constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e o seu mérito.

No tocante à constitucionalidade formal, temos que a proposição foi subscrita por número de senadores superior ao mínimo exigido (art. 60, I, da Constituição). Ademais, não nos encontramos na vigência de intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio, situações que obstaríam a tramitação da PEC (art. 60, § 1º, da Constituição). Por fim, a matéria nela versada não constou de proposta rejeitada ou havida por prejudicada nesta sessão legislativa (art. 60, § 5º, da Constituição).

Quanto à constitucionalidade material, não vislumbramos qualquer ofensa, por parte da PEC, às cláusulas pétreas da forma federativa de Estado, do voto direto, secreto, universal e periódico, da separação dos Poderes e dos direitos e garantias individuais (art. 60, § 4º, da Constituição). Aliás, temos precedentes de emendas constitucionais que ampliaram o rol de cargos passíveis de acumulação: a que permitiu a acumulação de dois cargos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas (Emenda Constitucional nº 34, de 13 de dezembro de 2001) e, mais recentemente, a que mandou aplicar aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios o disposto no art. 37, XVI, da Carta Magna, com prevalência da atividade militar (Emenda Constitucional nº 101, de 3 de julho de 2019).

No que concerne à juridicidade, a proposta se afigura irretocável, porquanto: (i) o meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via edição de emenda constitucional) é o adequado; (ii) a matéria vertida na PEC inova o ordenamento jurídico; (iii) ela possui o atributo da generalidade; (iv) se afigura dotada de potencial coercitividade; e (v) se revela compatível com os princípios diretores do sistema de direito pátrio.

Não há, de igual modo, óbices regimentais à tramitação da PEC.

Com respeito ao mérito, cabe assinalar que a Constituição Federal, em seu art. 37, XVI, prevê algumas poucas hipóteses de acumulação



lícita de cargos ou empregos públicos: dois de professor; um de professor com outro técnico ou científico (neles podendo ser incluídos os de magistrado e membro do Ministério Público, para os quais também há regulação em outros dispositivos constitucionais); dois de profissional de saúde; um de bombeiro militar ou policial militar com algum dos cargos ou empregos civis anteriormente indicados (arts. 37, XVI, e 42, § 3º, da Constituição).

A regra, portanto, é o interdito à acumulação de cargos públicos. A justificativa é conhecida. O desempenho de mais de um cargo poderia comprometer o bom exercício, pelo servidor, de suas funções. Há casos, no entanto, em que a jornada reduzida permite que o agente público exerça mais de um cargo levando a bom termo as tarefas que lhe são atribuídas em ambos. Ademais, proibir a acumulação, em algumas hipóteses, poderia ser prejudicial ao próprio serviço público, na medida em que o Estado se veria impedido de contar com o talento a expertise de seu agente em um dos cargos. Basta pensar no caso de magistrado que também é destacado professor de Direito. Se a proibição valesse em tal situação, somente a estudantes de instituições de ensino superior privadas ele poderia transmitir seus ensinamentos.

Ao permitir a acumulação de determinados cargos, o Texto Constitucional é claro em condicioná-la à compatibilidade de horários. Ocorre que, como ressaltado pelos autores da PEC, a jornada normal do profissional de jornalismo é de 5 horas diárias, conforme o art. 9º do Decreto-lei nº 972, de 17 de outubro de 1969. Assim, é perfeitamente possível a acumulação de dois cargos de jornalista, sem que a jornada semanal resulte exorbitante.

No âmbito do Poder Executivo federal, o Parecer GQ-145, da Advocacia-Geral da União (AGU), emitido em 1998 e ao qual foi dado caráter vinculante, sustentava que não haveria compatibilidade de horários, no caso de acumulação de cargos, quando o somatório das jornadas de trabalho fosse superior a 60 horas semanais. Esse entendimento chegou a ser perfilhado, por algum tempo, pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ). As duas Cortes, no entanto, reviram tal interpretação. A esse respeito, confirmam-se, por exemplo, o Acórdão nº 1.168, de 2012, do Plenário do TCU (Ata nº 17/2012 – Plenário), e a recente decisão da Primeira Sessão do STJ no Recurso Especial nº 1.767.955 (DJe de 03.04.2019), na qual esta Corte se rendeu à jurisprudência reiterada do próprio Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a matéria. Com efeito, há inúmeros precedentes do Excelso Pretório concluindo pela



inconstitucionalidade da pura e simples fixação de uma jornada máxima de 60 horas semanais como critério para aferir a compatibilidade de horários exigida pela Constituição. Ilustrativamente, assim decidiu o STF no segundo Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 1.023.290 (DJ de 06.11.2017):

Recurso Extraordinário. Acumulação de cargos públicos. Profissionais da área de saúde. Limitação da jornada semanal a 60 (sessenta) horas por norma infraconstitucional. Requisito não previsto na Constituição da República. Inviabilidade da restrição com base unicamente nesse critério, devendo averiguar-se a compatibilidade de horários. Agravo interno provido.

Também em face das reiteradas decisões que recusam validade ao critério definido no Parecer GQ-148, a própria AGU alterou há poucos meses o seu posicionamento sobre o assunto, por meio do Parecer AM-04, que, aprovado pelo Presidente da República e publicado no Diário Oficial do dia 12 de abril de 2019, possui caráter vinculante para a Administração Pública federal. Eis a sua respectiva ementa:

ADMINISTRATIVO. LEGISLAÇÃO DE PESSOAL. ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS. COMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS. ART. 37, INCS. XVI E XVII, DA CONSTITUIÇÃO DE 1988.

1. Segundo entendimento adotado pelo STF e pelo TCU, a aferição da compatibilidade de horários a que se refere o art. 37, inciso XVI, da Constituição de 1988 deve se basear na análise da situação fática a que se submete o servidor público, sendo insuficiente o cotejo do somatório de horas resultante da acumulação de cargos ou empregos públicos com padrão estabelecido em ato infralegal. Revisão do Parecer GQ-145.

2. É admissível, em caráter excepcional, a acumulação de cargos ou empregos públicos que resulte em carga horária superior a 60 (sessenta) horas semanais quando devidamente comprovada e atestada pelos órgãos e entidades públicos envolvidos, através de decisão fundamentada da autoridade competente, além da inexistência de sobreposição de horários, a ausência de prejuízo à carga horária e às atividades exercidas em cada um dos cargos ou empregos públicos. [...]

Não desconhecemos a controvérsia a respeito da aplicabilidade do art. 9º do Decreto-lei nº 972, de 1969, a servidores públicos, em face da autonomia dos entes políticos de definir, em lei, a jornada de trabalho de seus servidores. Com esse fundamento, colhem-se decisões negando a jornada de



5 horas diárias a jornalistas (ex.: na Primeira Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, o acórdão na Apelação nº 031873-57.2008.4.01.3400, julgada em 9 de maio de 2018). Por outro lado, há também decisões reconhecendo a jornada semanal máxima de 25 horas para ocupantes de cargo público de jornalista (ex.: na Quinta Turma do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, o acórdão na Apelação nº 0002863-20.2012.4.03.6100, julgada em 4 de dezembro de 2017). E não se pode olvidar que as regras sobre acumulação se aplicam também a empregos públicos, regidos pela legislação trabalhista. Há decisões judiciais reconhecendo a plena aplicação da jornada definida no Decreto-lei nº 972, de 1969, a esses casos (ex.: na Terceira Turma do Tribunal Superior do Trabalho, o Agravo no Recurso de Revista nº 5114-70.2015.5.10.0007, julgado em 13 de dezembro de 2017).

Em síntese, a situação dos jornalistas que trabalham para a Administração Pública direta ou indireta, em cargos ou empregos públicos, não se distingue, a nosso ver, daquela de outros profissionais em favor dos quais a Constituição reconhece a possibilidade de acumulação. É inegável a relevância de suas funções, relacionadas ao direito constitucional de ser informado (art. 5º, XIV, da Carta Magna). Ademais, a compatibilidade de horários, no caso de acumulação de cargos e empregos públicos de jornalista, é possível, em tese, como demonstramos *supra*. No mérito, portanto, a PEC faz justiça a esses profissionais.

Consideramos necessário um único aperfeiçoamento à proposição. Ela pretende acrescentar ao inciso XVI do art. 37 da Constituição, como visto, a alínea *e*. Acontece que, na redação hoje vigente, a última alínea do inciso é a *c*. Desse modo, as referências à letra *e*, constantes da PEC, devem ser corrigidas.

### III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e, no mérito, pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 29, de 2019, com a seguinte emenda:

#### EMENDA Nº - CCJ

Renomeie-se, no art. 1º da PEC nº 29, de 2019, a alínea *e* do inciso XVI do art. 37 da Constituição Federal como alínea *d*.



Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/19014.80419-72