



## CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

### NOTA TÉCNICA Nº 637/2021/CGUNE/CRG

#### **PROCESSO Nº 00190.101046/2021-98**

INTERESSADO: Corregedoria do Ministério da Saúde.

#### **1. ASSUNTO**

1.1. Acumulação remunerada de cargo público com proventos de inatividade. Repercussão disciplinar.

#### **2. REFERÊNCIAS**

2.1. Constituição Federal de 1988.

2.2. Lei nº.8.112, de 11 de dezembro de 1990.

2.3. Manual de Processo Administrativo Disciplinar da CGU, versão janeiro de 2021.

#### **3. ANÁLISE**

3.1. Trata-se de consulta formulada pela Sra. Corregedora-Geral do Ministério da Saúde, por meio do Ofício nº. 48/2021/CORREG/DINTEG/MS, de 01 de fevereiro de 2021, solicitando orientação do Órgão Central acerca do tema da acumulação remunerada de cargo público com proventos de inatividade, *in verbis*:

*"Ao cumprimentá-lo, reporto-me ao 00190.108035/2018-33 no qual, conforme exposto no Manual de PAD da CGU, discorre sobre a acumulação remunerada de cargo público com proventos de inatividade.*

*Diante disso, tendo em vista que esta Corregedoria recebe diuturnamente demandas envolvendo a referida temática, solicito o especial obséquio de compartilhar cópia do processo indicado para que possamos orientar as áreas que atuam nesse assunto e embasar análises e notas técnicas referentes ao tema."*

3.2. A consulta faz referência ao entendimento constante do Manual de Processo Administrativo Disciplinar da Controladoria-Geral da União sobre a infração disciplinar de acumulação ilegal de cargos, funções e empregos públicos, prevista pelo artigo 132, inciso XII, Lei nº.8.112/1990, mais especificamente sobre a cumulação de proventos de aposentadoria com remuneração proveniente de cargo público, assunto mencionado às fls. 296, nota de rodapé nº. 225:

*"O art. 37, §10, da Constituição Federal, estende a vedação de acumulação aos proventos de aposentadoria, que somente poderão ser cumulados com a remuneração de outro cargo, se dentro das hipóteses lícitas de acumulação. Frise-se, por fim, que eventual penalidade somente poderia ser aplicada pelo órgão onde o servidor cometeu a irregularidade ainda na atividade, não havendo que se falar em imposição de penalidade a aposentado pelo cometimento de ilícito disciplinar já durante a inatividade."*

3.3. A Constituição Federal estabeleceu, em seu artigo 37, a proibição de acumulação remunerada de cargos públicos, excepcionando, desde que comprovada a compatibilidade de horários, as seguintes hipóteses de cumulação: dois cargos de professor; um cargo de professor com outro cargo técnico ou científico; ou dois

cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde. *In verbis*:

*"Art.37 - A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*

*(...) 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 de 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;"*

3.4. A regra constitucional também proíbe a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrente de cargo público com remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os proventos decorrentes da aposentadoria em cargos acumuláveis na atividade e a cumulação com cargos eletivos e os cargos em comissão, *in verbis*:

*"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."*

3.5. No mesmo sentido, prescreve o artigo 118, §3º da Lei nº.8.1112/1990:

*"Art.118, §3º - Considera-se acumulação proibida a percepção de vencimento de cargo ou emprego público efetivo com proventos da inatividade, salvo quando os cargos de que decorram essas remunerações forem acumuláveis na atividade."*

3.6. Excepcionalmente admite-se a cumulação de vencimento de cargo com proventos da inatividade quando aquela decorrer de cargos possíveis de acumulação na atividade. Quando tais cargos não forem acumuláveis, o servidor incide na infração disciplinar de acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções, sujeita à penalidade de demissão após apuração em processo disciplinar sumário, conforme artigos 132 e 133 da Lei nº.8.112/1990:

*"Art. 132. A demissão será aplicada nos seguintes casos:*

*(...)*

*XII - acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas;*

*Art. 133. Detectada a qualquer tempo a acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas, a autoridade a que se refere o art. 143 notificará o servidor, por intermédio de sua chefia imediata, para apresentar opção no prazo improrrogável de dez dias, contados da data da ciência e, na hipótese de omissão, adotará procedimento sumário para a sua apuração e regularização imediata, cujo processo administrativo disciplinar se desenvolverá nas seguintes fases:*

*I - instauração, com a publicação do ato que constituir a comissão, a ser composta por dois servidores estáveis, e simultaneamente indicar a autoria e a materialidade da transgressão objeto da apuração*

*II - instrução sumária, que compreende indicição, defesa e relatório;*

III - julgamento.

§ 1º A indicação da autoria de que trata o inciso I dar-se-á pelo nome e matrícula do servidor, e a materialidade pela descrição dos cargos, empregos ou funções públicas em situação de acumulação ilegal, dos órgãos ou entidades de vinculação, das datas de ingresso, do horário de trabalho e do correspondente regime jurídico.

§ 2º A comissão lavrará, até três dias após a publicação do ato que a constituiu, termo de indicição em que serão transcritas as informações de que trata o parágrafo anterior, bem como promoverá a citação pessoal do servidor indiciado, ou por intermédio de sua chefia imediata, para, no prazo de cinco dias, apresentar defesa escrita, assegurando-se-lhe vista do processo na repartição, observado o disposto nos arts. 163 e 164.

§ 3º Apresentada a defesa, a comissão elaborará relatório conclusivo quanto à inocência ou à responsabilidade do servidor, em que resumirá as peças principais dos autos, opinará sobre a licitude da acumulação em exame, indicará o respectivo dispositivo legal e remeterá o processo à autoridade instauradora, para julgamento.

§ 4º No prazo de cinco dias, contados do recebimento do processo, a autoridade julgadora proferirá a sua decisão, aplicando-se, quando for o caso, o disposto no § 3º do art. 167.

§ 5º A opção pelo servidor até o último dia de prazo para defesa configurará sua boa-fé, hipótese em que se converterá automaticamente em pedido de exoneração do outro cargo.

§ 6º Caracterizada a acumulação ilegal e provada a má-fé, aplicar-se-á a pena de demissão, destituição ou cassação de aposentadoria ou disponibilidade em relação aos cargos, empregos ou funções públicas em regime de acumulação ilegal, hipótese em que os órgãos ou entidades de vinculação serão comunicados.

§ 7º O prazo para a conclusão do processo administrativo disciplinar submetido ao rito sumário não excederá trinta dias, contados da data de publicação do ato que constituir a comissão, admitida a sua prorrogação por até quinze dias, quando as circunstâncias o exigirem.

§ 8º O procedimento sumário rege-se pelas disposições deste artigo, observando-se, no que lhe for aplicável, subsidiariamente, as disposições dos Títulos IV e V desta Lei."

3.7. É lição basilar do Direito Sancionador que qualquer conduta ilícita praticada pelo agente somente poderá ser apenada quando for possível enquadrá-la em um dos tipos sancionadores previstos em lei. Caso não seja possível tal enquadramento, a conduta se torna atípica e não pode ser punida, já que o alcance do tipo sancionador deve ser interpretado restritivamente, por se tratar de matéria prejudicial ao agente. Ademais, o exercício do poder-dever de apuração pela Administração pressupõe que a irregularidade tenha sido cometida pelo servidor durante o exercício do cargo, e não no seu período de inatividade.

3.8. Assim, verifica-se que o legislador administrativo vedou a acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas e não a de proventos, de modo que a acumulação de proventos por si só não configura infração administrativa disciplinar. Porém, se tal cumulação de proventos decorrer da acumulação ilícita de cargos enquanto o servidor estava em atividade, aplica-se a regra do artigo 133, §6º, que prevê a aplicação da penalidade de cassação de aposentadoria para essa hipótese:

"Art.133, § 6º Caracterizada a acumulação ilegal e provada a má-fé, aplicar-se-á a pena de demissão, destituição ou cassação de aposentadoria ou disponibilidade em relação aos cargos, empregos ou funções públicas em regime de acumulação ilegal, hipótese em que os órgãos ou entidades de vinculação serão comunicados."

3.9. Nesse mesmo sentido, a Orientação Normativa nº.02, de 31 de março

de 2009, publicada no Diário Oficial da União de 02 de abril de 2009, editada pelo Secretário de Políticas de Previdência Social, explicita as hipóteses em que se admite a cumulação de proventos com remuneração:

*"Art. 76. São vedados:*

*I - a concessão de proventos em valor inferior ao salário mínimo nacional;*

*II - o cômputo de tempo de contribuição fictício para o cálculo de benefício previdenciário;*

*III - a concessão de aposentadoria especial, nos termos do § 4º do art. 40 da Constituição Federal, até que leis complementares federais disciplinem a matéria;*

*IV - a percepção de mais de uma aposentadoria à conta do regime próprio a servidor público titular de cargo efetivo, ressalvadas as decorrentes dos cargos acumuláveis previstos na Constituição Federal;*

*e V - a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrente de regime próprio de servidor titular de cargo efetivo, com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis previstos na Constituição Federal, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração.*

*§ 1º Não se considera fictício o tempo definido em lei como tempo de contribuição para fins de concessão de aposentadoria quando tenha havido, por parte do servidor, a prestação de serviço ou a correspondente contribuição.*

*§ 2º A vedação prevista no inciso V não se aplica aos membros de Poder e aos inativos, servidores e militares que, até 16 de dezembro de 1998, 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 próprio, exceto se decorrentes de cargos acumuláveis previstos na Constituição Federal.*

*§ 3º O servidor inativo para ser investido em cargo público efetivo não acumulável com aquele que gerou a aposentadoria deverá renunciar aos proventos dessa.*

*§ 4º Aos segurados de que trata o § 2º é resguardado o direito de opção pela aposentadoria mais vantajosa. (grifos nossos)"*

3.10. Vê-se que o §2º do artigo 76 supracitado ressalva que a proibição de cumulação de aposentadoria com a remuneração de cargo não se aplica àquele servidor que tenha ingressado novamente no serviço público até a data de 16 de dezembro de 1998 por meio de concurso público de provas e títulos. Além dessa hipótese e da cumulação permitida constitucionalmente, resta ao servidor inativo porventura investido em outro cargo não acumulável renunciar aos proventos de aposentadoria, conforme artigo 76, §3º, ou caso não faça tal opção, se submeter à deflagração da persecução disciplinar.

3.11. Como visto, a instauração de processo disciplinar nesse caso deve-se justamente à existência de vínculo ativo com o serviço público, competindo ao órgão de exercício notificar o servidor para que este efetue a opção por uma das remunerações no prazo improrrogável de dez dias, nos moldes do artigo 133, *caput*, Lei nº.8.112/1990. Em caso de omissão, cabe a autoridade instaurar processo disciplinar sumário, no qual o servidor terá até o último dia de prazo para defesa para proceder à escolha, hipótese em que ainda se presume sua boa-fé (artigo 133, §5º).

3.12. Caso a cumulação de aposentadorias já tenha se concretizado, não existindo mais vínculo ativo do servidor com a Administração Pública, fica afastada a possibilidade de aplicação do artigo 133 da Lei nº.8.112/1990. Nesse caso, a autoridade competente deverá exercer o juízo de admissibilidade no caso concreto e verificar se existem indícios que apontem para outras possibilidades de enquadramento na lei disciplinar, a exemplo da hipótese em que a cumulação de

proventos tenha sido obtida de forma fraudulenta pelo agente, por meio de falsificação de documentos para induzir em erro a Administração Pública.

3.13. Por outro lado, se a cumulação de proventos ocorreu sem má-fé pelo servidor, cumpre à Administração observar o prazo decadencial de cinco anos, previsto pelo artigo 54 da Lei nº.9.784/1999, para proceder à revisão do processo administrativo, em homenagem ao princípio da confiança do administrado. Nesse sentido, cumpre transcrever as conclusões do Parecer nº. 00015/2016/DECOR/CGU/AGU, aprovado pelo Despacho do Consultor-Geral da União nº 004731/2016:

*"ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. APOSENTADORIAS CONCEDIDAS ILEGALMENTE.PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO À CONFIANÇA. INCIDÊNCIA DO ART. 54 DA LEI Nº 9.784, DE 1999. SUBMISSÃO AO PRAZO DECADENCIAL DO DIREITO DE AUTOTUTELA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NOSENTIDO DA COMPLEXIDADE DO ATO CONCESSIVO DE APOSENTADORIA. APERFEIÇOAMENTO COM O REGISTRO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS. TERMO A QUO DO QUINQUÊNIO DECADENCIAL.*

*I - As aposentadorias concedidas em contrariedade à lei se submetem ao princípio da proteção à confiança e, por conseguinte, ao prazo decadencial do direito de autotutela da Administração Pública Federal, fixado no art. 54 da Lei nº 9.784, de 1999.*

*II - Na análise das aposentadorias e pensões cuja anulação se almeja em razão de eventual vício, é preciso verificar se ela foi ou não objeto de registro perante o Tribunal de Contas da União e quando este ocorreu. Não havendo registro, o ato de concessão da aposentadoria não se aperfeiçoou, por ser um ato complexo, segundo o entendimento do Supremo Tribunal Federal. Assim, remanesce a possibilidade de que seja revisto ex officio pela Corte de Contas, assegurados o contraditório e a ampla defesa, se passados 5 (cinco) anos da data do recebimento pelo Tribunal de Contas da União do ato concessivo de aposentadoria. Se houve registro, é da data de sua publicação que é contado o prazo decadencial de 5(cinco) anos, se posterior à entrada em vigor da Lei nº 9.784, de 1999, ou da data em que este diploma legal entrou em vigor, se anterior.*

*III - Nos termos estabelecidos no item anterior, se do termo a quo transcorreram menos de 5 (cinco) anos, ainda é possível a revisão da aposentadoria através do exercício de autotutela da Administração Pública. Porém, se se passaram mais de 5 (cinco) anos e não tiver sido constatada má-fé e/ ou a prática, dentro desse lustro, de medida impugnativa, a aposentadoria se consolidou e não pode mais ser reexaminada, vez que operada a decadência do direito de autotutela da Administração Pública Federal, prevista no art. 54 da Lei nº 9.784, de 1999, em razão da observância do princípio da segurança jurídica como princípio da proteção à confiança legítima dos administrados".(grifos nossos) (Ementário Jurídico do Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos. 4.ed. rev., ampl. e atual. até 31-12-2017. Brasília: CGU/AGU, 2018, p. 26) (grifos nossos)*

3.14. Assim, conclui-se que (i) a mera cumulação de proventos por servidor público não possui enquadramento típico à luz da Lei nº.8.112/1990, pois o alcance do tipo sancionador deve ser interpretado de forma restritiva; (ii) a cumulação de proventos com vencimentos auferidos de cargo público é admitida nas hipóteses previstas pelo artigo 37 da Constituição Federal de 1988; (iii) a cumulação de proventos com a remuneração de cargo público fora das hipóteses constitucionais atrai a aplicação do artigo 133 da Lei nº.8.112/1990 pela autoridade competente do órgão de exercício do servidor, desde que o servidor possua vínculo ativo com o serviço público; e (iv) que a acumulação de aposentadorias, quando não se vislumbrar a ocorrência de má-fé ou fraude que possa ser objeto de persecução disciplinar, deve ser objeto de verificação no exercício de autotutela administrativa, observado o prazo decadencial de cinco anos previsto pelo artigo 54 da Lei nº.9.784/1999.

## 4. CONCLUSÃO

4.1. Diante de todo o exposto, submete-se a presente Nota à consideração da Sra. Coordenadora-Geral de Uniformização de Entendimentos.

---



Documento assinado eletronicamente por **STEFANIE GROENWOLD CAMPOS, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 24/03/2021, às 16:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

<https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 1869733 e o código CRC A224F68A

---

Referência: Processo nº 00190.101046/2021-98

SEI nº 1869733



## CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

### DESPACHO CGUNE

1. Estou de acordo com a Nota Técnica nº 637/2021/CRG/CGUNE, que conclui que
  - (i) a mera cumulação de proventos por servidor público não possui enquadramento típico à luz da Lei nº.8.112/1990, pois o alcance do tipo sancionador deve ser interpretado de forma restritiva;
  - (ii) a cumulação de proventos com vencimentos auferidos de cargo público é admitida nas hipóteses previstas pelo artigo 37 da Constituição Federal de 1988;
  - (iii) a cumulação de proventos com a remuneração de cargo público fora das hipóteses constitucionais atrai a aplicação do artigo 133 da Lei nº.8.112/1990 pela autoridade competente do órgão de exercício do servidor, desde que o servidor possua vínculo ativo com o serviço público; e
  - (iv) que a acumulação de aposentadorias, quando não se vislumbrar a ocorrência de má-fé ou fraude que possa ser objeto de persecução disciplinar, deve ser objeto de verificação no exercício de autotutela administrativa, observado o prazo decadencial de cinco anos previsto pelo artigo 54 da Lei nº.9.784/1999.
2. Assim, encaminho a referida Nota Técnica à apreciação do Senhor Corregedor-Geral da União.



Documento assinado eletronicamente por **CARLA RODRIGUES COTTA, Coordenador-Geral de Uniformização de Entendimentos**, em 24/03/2021, às 16:00, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

<https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 1883815 e o código CRC 8CA47CEC



## CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

### DESPACHO CRG

1. Aprovo a Nota Técnica nº 637/2021/CGUNE/CRG 1869733.
2. **À COPIS** para dar ciência do entendimento desta CRG à Corregedoria do Ministério da Saúde.



Documento assinado eletronicamente por **GILBERTO WALLER JUNIOR, Corregedor-Geral da União**, em 26/03/2021, às 19:08, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

<https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 1884112 e o código CRC 6A46E4C7