



PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO AMAZONAS

ADVOCACIA MUNICIPAL

ACÚMULO DE CARGOS PÚBLICOS

Geovani da Rocha Gonçalves

Advogado concursado do município de Porto AmazonasPR.

Graduando em Filosofia.

Pós Graduado em Direito Civil e Empresarial.

Pós Graduando em Gestão Pública Municipal.

1. Introdução.

O município de Porto Amazonas, como os demais municípios do país, muitas vezes se defronta com pedido de servidores que desejam trabalhar em outro órgão público ou ente federativo, sem perder o vínculo com o município.

Ocorre que muitas vezes estes servidores sequer fazem comunicado a Divisão de Recursos Humanos ou assinam uma nova **declaração de acúmulo legal de cargos**, para serem posteriormente submetidos à análise técnica e verificar se realmente é o caso de acúmulo legal de cargos públicos.

O servidor que acumula cargos públicos de maneira ilegal viola os princípios constitucionais que regem a matéria e poderá sofrer processo administrativo, que após apurada a falta do servidor, poderá ser demitido por justa causa a bem do serviço público, se comprovada a sua má-fé.

Observe que falamos em ser demitido, uma vez que o vínculo do servidor com o município de Porto Amazonas é o celetista e que tecnicamente é chamado de empregado público e não servidor público.

Este artigo pretende esclarecer as sobre as hipóteses legais de acúmulo legal de cargos ou empregos, previstas na Constituição Federal de 1988.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO AMAZONAS

ADVOCACIA MUNICIPAL

2. O acúmulo de cargo e a Constituição Federal

Com o advento da EC nº 20/98, várias indagações surgiram a respeito da possibilidade ou não da acumulação entre si de cargos, empregos, funções e benefícios previdenciários (aposentadorias e pensões) no serviço público.

Para o entendimento da matéria temos que nos socorrer do artigo 37, da Constituição Federal, inciso XI, que assim reza:

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;

Vê-se claramente que o texto constitucional proíbe a acumulação remunerada de cargos públicos e também de empregos públicos (inciso XVII, do artigo 37), e por exceção permite a acumulação somente (e tão somente e nem mais outra exceção) de acumular dois cargos de professores, de professor com outro técnico e de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde como profissões regulamentadas, dizendo ainda que a acumulação nestes casos somente será permitida se houver compatibilidade de horário.

A acumulação ai referida independe do ente federativo, abrangendo a União, os Estado e os Municípios, além das autarquias, fundações, empresas



PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO AMAZONAS

ADVOCACIA MUNICIPAL

públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público;

Assim, a título de exemplo, pode um professor da rede estadual de ensino acumular um cargo de professor pelo Estado e outro pelo Município, mas não pode acumular dois no Estado e mais um no Município, pois daí estaria acumulando três cargos públicos, o que é vedado pela constituição.

É de se observar também pela leitura do texto constitucional que não é possível acumular dois cargos técnicos e nem acumular um cargo de profissional de saúde como profissão regulamentada com outro técnico, de forma que se existirem situações igual ou semelhante a essas apontadas estaremos diante de um acúmulo ilegal de cargos.

2.1 Acúmulo de dois cargos de professor

Esta é a primeira hipótese de acúmulo legal de cargos, desde que sejam compatíveis. Assim um professor que tenha um regime de 40 horas no Estado (como é o caso do Estado do Paraná que através de Decreto - de constitucionalidade é duvidosa - unificou os cargos de 20 horas ou de quem tinha 20 horas passaram a ter 40 horas) com outro cargo de professor na rede municipal de 40 horas, seria inconstitucional, porque haveria incompatibilidade de horário, mesmo sendo os dois cargos de professor.

Outra hipótese é o de municípios próximos. Uma pessoa pode ser professor num município com 20 horas e ser professor em outro município com mais 20 horas. No entanto, há necessidade de se verificar se há tempo suficiente entre o deslocamento de um município e outro, para que o servidor (ou empregado público) consiga chegar a tempo de iniciar suas atividades dentro do horário previsto.

Havendo compatibilidade de horários, o acúmulo é permitido.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO AMAZONAS

ADVOCACIA MUNICIPAL

2.2 Acúmulo de um cargo de professor com outro técnico ou científico.

Este tem sido o tormento de vários administrados. Todo ano é uma verdadeira “enxurrada” de pedidos para acumular funções ou cargos supostamente técnicos ou científicos com a atividade de professor.

Os argumentos são os mais variados para tentar justificar que determinado cargo é técnico ou científico, tendo em vista que não há uma definição na Constituição Federal do que seja um cargo técnico ou científico, e nem mesmo na legislação municipal não há um documento legal que solucione a matéria.

No entanto por construção doutrinária e jurisprudencial tem-se desvendado a contento o sentido de cargo técnico mencionado na Constituição Federal.

JUSTEN FILHO¹ diz que “a atividade científica consiste naquela de produção, desenvolvimento e transmissão de conhecimento científico. A atividade técnica é aquela orientada a produzir a modificação concreta da realidade circundante, por meio da aplicação do conhecimento especializado. Assim, as atividades puramente burocráticas não se enquadram na exigência constitucional”.

MEIREILLES², acerca do cargo técnico, empresta o seguinte esclarecimento: “Cargo técnico é o que exige conhecimentos profissionais especializados para o seu desempenho, dada a natureza científica ou artística das funções que encerra. Nesta acepção é que o art. 37, XVI, ‘b’, da Constituição o emprega, sinonimizando com o cargo científico, para efeitos de acumulação”.

Ao analisar determinada questão, que envolvia a análise do conceito de cargo técnico e a possibilidade de acumulação, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul exarou o Parecer nº 197/92³, da lavra da Auditora Substituta de Conselheiro Judith Martins, cujo teor das partes que julgamos principais, transcrevemos:

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 600.

² MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 8ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1996, p. 421

³ Processo nº 2082-02.00/92-6, aprovado pelo Tribunal Pleno em sessão de 15-07-92.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO AMAZONAS

ADVOCACIA MUNICIPAL

“A expressão ‘técnico’ ou ‘técnica’, de origem grega (‘tecné’) se opõe, tradicionalmente ao termo ‘arte’, o qual denota a atividade de criação ou de invenção. A técnica, que não pressupõe a criação, significa a atividade para o desempenho da qual requer uma habilitação específica, um tipo de instrumental que não chega todavia, a constituir ‘ciência’, isto é, conhecimento ou sabedoria. Todavia, assim como não se pode, aprioristicamente, esgotar o conteúdo do conceito ‘arte’, também não é possível inventar em um rol tudo o que seria ‘técnica’.

...

O objetivo da norma constitucional em tela é o de vedar abusos e privilégio no serviço público, por forma a impedir que os cargos, empregos e funções públicas sirvam para como disfarces ou ‘bicos’. Considera-se, fundamentalmente, que os cargos em função instrumental, isto é, são instrumentos para a boa prestação do serviço, e, por isto mesmo, não seria admissível frustrar esta finalidade através da permissão a que um servidor, os acumulando, fosse beneficiado do ponto de vista remuneratório (grifo nosso).

...

Conjugam-se, neste caso, as três linhas de raciocínio acima brevemente delineadas: a) se a Constituição operou o discri-me entre os conceitos de ‘cargo técnico’ e ‘cargo científico’ – por forma a que se conote tão somente ao segundo determinados requisitos de formação profissional de ordem complexa, exemplificativamente, a formação universitária – b) se o objetivo da vedação acumulatória é impedir a má prestação do serviço público e a caracterização do abuso nas nomeações para tais cargos, então, c) o termo ‘técnico’, imprecioso na linguagem comum, passa a ter o seu conceito jurídico precisamente determinado: cargos técnicos significarão aqueles que exigem um tipo de formação profissional, entendida *latu sensu* tal expressão, que habilite o titular do cargo para seu desempenho consoante certa técnica requerida para o desempenho da função atribuída ao cargo.

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 407529, assim proferiu o entendimento acerca deste assunto:

(in omissis) o emprego dos vocábulos técnico e científico tem o escopo de distinguir os cargos que permitem a acumulação da grande massa de cargos públicos, que não a permitem. Assim, cargos técnicos serão aqueles cujo exercício pressuponha conhecimentos específicos. Na lição de José Cretella Júnior, ‘o vocábulo ‘técnico’ não pode entender-se na acepção vulgar, como significando o oposto a leigo, num determinado ramo da atividade profissional. Técnico é indivíduo possuidor de conhecimento ou



PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO AMAZONAS

ADVOCACIA MUNICIPAL

treino especializado em ciências ou artes particulares a uma profissão'. E conclui: '... cargos técnicos são aqueles para cujo desempenho é mister familiaridade com determinados métodos sistematicamente organizados, que repousam no conhecimento científico, ministrado em determinada cátedra' (Direito Administrativo do Brasil, vol. II, pg. 384, ed. 1958). No magistério de Pontes de Miranda, 'exerce cargo técnico - científico aquele que, pela natureza do cargo, nele põe em prática métodos organizados, que se apóiam em conhecimentos científicos correspondentes' ('Comentários à Constituição de 1946', vol. VI, 316, ed. 1960). A acumulação de cargos técnicos não é tema que permita ao intérprete do Direito a formulação de soluções genéricas, aplicáveis a todas, ou quase todas, as questões judiciais que lhe são submetidas. Ao contrário, exige minuciosa indagação em cada caso. (in omissis) cargo técnico é o que exige, para seu exercício, conhecimentos específicos de nível superior, normal ou profissional de ensino. (Grifos nosso).

O Superior Tribunal de Justiça segue o mesmo entendimento, conforme decisão (ementa) abaixo colacionada:

RMS – Administrativo – Cargo científico – Cargo técnico – Cargo científico é o conjunto de atribuições cuja execução tem por finalidade investigação coordenada e sistematizada de fatos, predominantemente de especulação, visando a ampliar o conhecimento humano. Cargo técnico é o conjunto de atribuições cuja execução reclama conhecimento específico de uma área do saber. (STJ – ROMS 7.550 – PB – 6ª T. – Rel. Min. Luiz Vicente Cernicchiaro – DJU 02.03.1998 – p. 152).

Portanto, diante das manifestações doutrinárias, jurisprudenciais, citadas, podemos verificar que não é qualquer cargo que pode ser considerado técnico ou científico, tendo a necessidade de ser verificado, no caso concreto, se determinado cargo tem atributos técnicos ou científicos e que lhe exijam conhecimentos específicos ou se para seu desempenho são utilizados apenas conhecimentos simples, de rotina ou burocráticos.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO AMAZONAS

ADVOCACIA MUNICIPAL

2.3 Acúmulo de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas.

Anteriormente a EC nº 20/98, o dispositivo constitucional falava apenas da possibilidade de acúmulo de dois cargos de médico no serviço público, ficando todos os demais profissionais da saúde fora do permissivo. A EC/98 deu nova redação a letra “c” do inciso XVI, artigo 37 da Constituição Federal para o fim de abranger todas as profissões de saúde, desde que sejam regulamentadas.

Esta permissão estendeu-se a todos os profissionais da área de saúde em função de que existe uma carência destes profissionais nos hospitais públicos, unidades de saúde pública ou no desenvolvimento de programas ligadas a área em comento.

Mas, mesmo diante da possibilidade de acumular para os profissionais de saúde, deverá haver compatibilidade de horário. Em não existindo compatibilidade, o acúmulo estará vedado.

2.4 Compatibilidade de horário

Outra questão que tem sido colocada a mesa de discussões é a questão da compatibilidade de horário, havendo entendimento por parte de segmentos da população (e até de técnicos) de que a carga horária não deve passar de 60 horas semanais.

No entanto, entendemos ser equivocado este entendimento, pois a Constituição Federal fala apenas em compatibilidade de horários e não menciona carga horária máxima, daí que o intérprete não pode ir além daquilo que a Constituição diz, sendo que apesar de tímida, vem se formando uma corrente jurisprudencial, que entende que a limitação de 60 horas para acúmulo de cargo é inconstitucional, porque a incompatibilidade de horários não é aferida pela carga horária e, sim, pelo exercício integral das funções inerentes a cada cargo, de modo que o exercício de um cargo não impeça o de outro. Vejamos uma dessas decisões:



PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO AMAZONAS

ADVOCACIA MUNICIPAL

TRF2 - APELAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA: AMS 73364 RJ 2007.51.01.027344-3

Relator(a): Desembargadora Federal VERA LUCIA LIMA

Julgamento: 04/03/2009

Órgão Julgador: QUINTA TURMA ESPECIALIZADA

Publicação: DJU - Data::06/04/2009 - Página::69

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ACUMULAÇÃO DE CARGOS. ÁREA DA SAÚDE. ART. 37, XVI, C, DA CF. POSSIBILIDADE. COMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS. REQUISITOS PREENCHIDOS. ACÓRDÃO DO TCU. INAPLICABILIDADE. RECURSO PROVIDO.

-A questão ora trazida à apreciação cinge-se à possibilidade do reconhecimento do direito à posse de KATIA CRISTINA DE LIMA PEREIRA no cargo de auxiliar de enfermagem do Hospital dos Servidores do Estado, sem a exigência de sua exoneração do cargo de técnica de enfermagem, já por ela ocupado junto ao Instituto Nacional do Câncer - INCA. -O ato coator tido como ilegal consiste na vedação à acumulação dos cargos em virtude de a carga horária máxima permitida ser de 60 (sessenta) horas semanais, de acordo com o entendimento firmado pelo Tribunal de Contas da União, através do acórdão 2133/2005, DOU de 21/09/2005. -Do que se infere da leitura dos autos, os cargos de auxiliar de enfermagem e técnico de enfermagem, ocupados pela impetrante, tanto no INCA quanto no Hospital dos Servidores do Estado, possuem atribuições de natureza específica na área de saúde, estando devidamente registrada no COREN. -Diante desse panorama, é de se concluir que foi atendido o requisito previsto no art. 37, XVI, "c", da CRFB/88, tendo em vista que se trata de evidente acumulação de cargos de profissional da saúde. **-Por outro lado, no tocante ao requisito da compatibilidade de horários, vê-se que a norma constitucional não estabelece qualquer limitação quanto à carga horária a ser cumprida, vedando, na realidade, a superposição de horários.** Precedentes do STF e STJ. **Assim, o que se extrai é que a incompatibilidade de horários não é aferida pela carga horária e, sim, pelo exercício integral das funções inerentes a cada cargo, de modo que o exercício de um cargo não impeça o de outro.** -Nessa linha, um acórdão oriundo do Tribunal de Contas da União, esposando entendimento de que a carga máxima da jornada de trabalho não pode ultrapassar 60 (sessenta) horas, no caso de acumulação de cargos, não tem o condão de restringir uma garantia assegurada pela Carta Magna. -No caso em tela, tem-se que a impetrante, por força de liminar, tomou posse (fl. 122) no cargo junto ao Hospital dos Servidores do Estado, em 04/12/2007, e enquanto vigorava a decisão judicial, comprovou que, no mês de fevereiro de 2008, exerceu o cargo de auxiliar de enfermagem, em regime de plantão diurno, das 7 h às 19 h, com escala de 12x 60 h (fls. 141/142), e carga horária de 30 h,



PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO AMAZONAS

ADVOCACIA MUNICIPAL

enquanto, no INCA, exerceu o cargo de técnico de enfermagem, em regime de plantão diurno, das 7 h às 19 h, com escala de 12 x 60, restando comprovada a compatibilidade dos horários. -Verifica-se, ainda, que, durante o período que se deu o exercício dos cargos, não houve notícia de descumprimento de suas atribuições funcionais, comprovando, portanto, a inexistência da sobreposição de horários, o que viabiliza a acumulação dos cargos. -Assim, não havendo nos autos prova da incompatibilidade de horários e considerando que, para a proteção dos princípios constitucionais da moralidade e da eficiência na seara da atividade administrativa, eventual aferição poderá ser feita por parte da própria Administração, dentro de seu poder disciplinar, impõe-se a reforma da sentença que denegou o mandamus. -Apelação provida para, reformando a sentença, conceder a ordem à KATIA CRISTINA DE LIMA PEREIRA, reconhecendo-lhe o direito líquido e certo de acumulação dos cargos supramencionados, ressalvando a possibilidade de a Administração aferir possível incompatibilidade de horários. (grifo/negrito nosso)

3. Conclusão

Pelo dispositivo constitucional, anteriormente citado, pode a Administração Pública aproveitar a capacidade laborativa, científica ou técnica, de profissionais das áreas do magistério para o exercício do cargo de professor e outro cargo técnico ou científico, ou de dois cargos de professor, ou ainda, de dois cargos privativos de profissionais de saúde, sempre atentando para a existência de compatibilidade de horários, sob pena de inviabilizar a exceção prevista pelo texto constitucional em seu art. 37, XVI.

4. Referência bibliográfica

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 600.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 8ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1996, p. 421
