

NOTA TÉCNICA APM Nº 18, DE 13 DE MARÇO DE 2026

ÁREA: Direito Constitucional, Direito Administrativo e Regime Jurídico de Servidores Públicos.

TÍTULO: Acumulação de Cargos Públicos – Hipóteses Constitucionais, Limites Jurídicos e Critérios para Verificação de Legalidade.

REFERÊNCIAS: Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, especialmente art. 37, incisos XVI e XVII. Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Normas gerais de regime jurídico de servidores públicos. Princípios da legalidade, moralidade e eficiência administrativa.

PALAVRAS-CHAVE: Acumulação de Cargos. Servidor Público. Compatibilidade de Horários. Regime Jurídico. Inconstitucionalidade.

1. PREÂMBULO:

A Associação Paulista de Municípios – APM, no exercício de sua missão institucional de orientação técnica, jurídica e administrativa aos Municípios paulistas, apresenta a presente Nota Técnica com o objetivo de estabelecer parâmetros jurídicos para a análise da legalidade da acumulação de cargos públicos.

A acumulação de cargos constitui tema recorrente na gestão de pessoal, frequentemente marcado por interpretações simplificadas que ora admitem a prática de forma ampla, ora a vedam de maneira absoluta, ambas posições incompatíveis com o texto constitucional.

A presente Nota Técnica tem por finalidade delimitar, com precisão, as hipóteses juridicamente admissíveis de acumulação, bem como os critérios que condicionam sua validade.

2. REGRA CONSTITUCIONAL E SUA EXCEPCIONALIDADE:

A Constituição da República estabelece, como regra geral, a vedação à acumulação remunerada de cargos públicos.

Essa vedação não é meramente administrativa, mas expressão de princípios estruturantes, especialmente a moralidade e a eficiência.

As hipóteses de acumulação são excepcionais e devem ser interpretadas restritivamente, não se admitindo ampliação por analogia ou conveniência administrativa.

3. HIPÓTESES CONSTITUCIONAIS DE ACUMULAÇÃO:

A Constituição admite a acumulação apenas nas seguintes hipóteses:

- (i) *dois cargos de professor;*
- (ii) *um cargo de professor com outro técnico ou científico;*
- (iii) *dois cargos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas.*

Fora dessas hipóteses, a acumulação é juridicamente vedada, independentemente da compatibilidade de horários.

4. NATUREZA DAS EXCEÇÕES:

As exceções previstas possuem natureza taxativa.

Isso implica que:

- a) *não podem ser ampliadas por interpretação extensiva;*
- b) *dependem do enquadramento exato nas categorias*

constitucionais;

- c) *exigem análise material das atribuições dos cargos.*

A denominação formal do cargo não é suficiente para caracterizar sua natureza.

5. COMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS:

A compatibilidade de horários constitui requisito indispensável para a acumulação lícita, mas não suficiente.

Sua análise deve considerar:

- a) *carga horária total;*
- b) *intervalos de deslocamento;*
- c) *efetiva possibilidade de cumprimento das atribuições;*
- d) *ausência de sobreposição de jornadas.*

A mera declaração formal de compatibilidade não supre a necessidade de verificação concreta.

6. DISTINÇÃO ENTRE CARGO TÉCNICO E ADMINISTRATIVO:

Uma das principais controvérsias reside na definição de cargo técnico ou científico.

A jurisprudência tem adotado critério material, exigindo que o cargo:

- (i) *demande conhecimento técnico especializado;*
- (ii) *não se limite a funções meramente burocráticas;*

- (iii) *possua atribuições que justifiquem sua qualificação diferenciada.*

Cargos administrativos genéricos não se enquadram, em regra, como técnicos.

7. VEDAÇÃO DE ACUMULAÇÃO DE PROVENTOS E REMUNERAÇÃO:

A Constituição também impõe limites à acumulação de proventos de aposentadoria com remuneração de cargo público.

A admissibilidade depende do enquadramento nas mesmas hipóteses constitucionais aplicáveis à acumulação de cargos.

8. RISCOS RECORRENTES NA GESTÃO MUNICIPAL:

A prática administrativa revela irregularidades frequentes, tais como:

- a) *enquadramento indevido de cargos como técnicos;*
- b) *ausência de verificação real da compatibilidade de horários;*
- c) *acumulações baseadas apenas em declarações do servidor;*
- d) *manutenção de situações irregulares ao longo do tempo;*
- e) *ausência de controle sistemático pela Administração.*

Essas falhas têm sido objeto de apontamentos pelos órgãos de controle.

9. PROCEDIMENTO PARA VERIFICAÇÃO DE LEGALIDADE:

A Administração deve adotar procedimento estruturado para análise da acumulação, incluindo:

- (i) *identificação dos cargos acumulados;*
- (ii) *análise da natureza jurídica de cada cargo;*
- (iii) *verificação da hipótese constitucional aplicável;*
- (iv) *avaliação concreta da compatibilidade de horários;*
- (v) *formalização da decisão administrativa.*

A ausência dessa análise compromete a regularidade da situação funcional.

10. CONSEQUÊNCIAS DA ACUMULAÇÃO ILÍCITA:

A acumulação irregular gera efeitos relevantes, tais como:

- a) *necessidade de opção por um dos cargos;*
- b) *restituição de valores recebidos indevidamente, quando comprovada má-fé;*
- c) *responsabilização administrativa do servidor;*
- d) *apontamentos pelos órgãos de controle;*
- e) *eventual nulidade dos atos praticados.*

A manutenção da irregularidade não convalida a situação.

11. DIRETRIZES OPERACIONAIS PARA OS MUNICÍPIOS:

Diante do exposto, recomenda-se que os Municípios:

- (i) *instituem controle sistemático das acumulações;*
- (ii) *exijam declaração formal dos servidores;*
- (iii) *realizem análise jurídica individualizada;*
- (iv) *verifiquem periodicamente a compatibilidade de horários;*
- (v) *revisem situações consolidadas;*
- (vi) *capacitem os setores de recursos humanos;*
- (vii) *formalizem decisões administrativas fundamentadas;*
- (viii) *adotem medidas corretivas quando identificadas irregularidades.*

Essas medidas constituem condição de regularidade da gestão de pessoal.

12. CONCLUSÃO:

A acumulação de cargos públicos não é proibida de forma absoluta, mas constitui exceção rigorosamente delimitada pela Constituição.

Sua legalidade depende do enquadramento preciso nas hipóteses constitucionais e da verificação concreta da compatibilidade de horários, não sendo admitidas interpretações ampliativas.

A atuação administrativa responsável exige controle efetivo, análise técnica e fundamentação adequada, sem o que a acumulação deixa de ser exceção legítima e se converte em irregularidade com consequências jurídicas inevitáveis.