



# A VEDAÇÃO AO ACÚMULO DE CARGOS, EMPREGOS E FUNÇÕES PÚBLICAS E AS IMPLICAÇÕES DA SÚMULA 246, DO TCU, EM FACE DOS PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA E DA ECONOMICIDADE

---

*Carlos César Sousa Cintra\**  
*Sabrina Souza Menezes\*\**

## **Resumo**

A acumulação de cargos é assunto controverso no âmbito do serviço público e da doutrina administrativista. A vedação desse instituto, por seu turno, suscitada pela primeira vez ainda no período imperial por José Bonifácio, encontra sua perpetuação de validade na atual Carta Magna brasileira, a Constituição Federal de 1988, marco instituidor do Estado Democrático de Direito na nação brasileira. Nesses termos, excetuando alguns casos, é vedada a acumulação remunerada de cargos com base no princípio constitucional da eficiência, com vistas a se preservar a integral e qualitativa realização do serviço de ordem pública. Não obstante, a incidência da Súmula 246 do Tribunal de Contas da União (TCU), cuja redação proíbe a posse em novo cargo ou emprego público estando o indivíduo licenciado de cargo ou emprego público adverso, mesmo sem remuneração, faz preponderar o aspecto do mero vínculo público em detrimento do acúmulo de salários e da ineficiência na prestação do serviço. Por conseguinte, objetiva este trabalho avaliar o pressuposto real da vedação da acumulação, seja o mero vínculo com o Estado, sejam os princípios da eficiência e da economicidade.

## **Palavras-chave**

Acumulação de cargos. Súmula 246 do TCU. Princípio da eficiência.

## **Abstract**

The accumulation of positions is controversial within the public service and management doctrine. The prohibition of this possibility, in turn, raised for the first time in the imperial period by José Bonifácio, finds its perpetuation and validity in the current Brazilian Magna Carta, the Constitution of 1988, which established the democratic state in Brazil. According to it, based on the constitutional principle of efficiency, except for some cases, citizens may not accumulate remunerated positions, in order to preserve the full and qualitative execution of the public service. Nevertheless, the Precedent 246 from the Tribunal de Contas da União (TCU), which prohibits

---

\* Doutor e mestre em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Pós-graduado em Direito Constitucional e em Direito Público pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR).

\*\* Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC).

the possession of a public position when the person already holds another one, even when licensed from it and not receiving remuneration, makes preponderant the aspect of the position being public, instead of the accumulation of wages or the inefficiency in service delivery. Therefore, this work aims at assessing the real assumption under which this prohibition lies, whether it has to do only with its links with the State, or the principles of efficiency and economy.

#### Keywords

Accumulation of positions. Precedent 246 from TCU. Principle of efficiency.

## 1. A ACUMULAÇÃO DE CARGOS, EMPREGOS E FUNÇÕES PÚBLICAS NO BRASIL SOB A PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL HISTÓRICA

A vedação ao acúmulo de cargos, empregos e funções públicas no Brasil remonta ao período imperial, momento em que José Bonifácio a instituiu na legislação vigente por meio do Decreto da Regência de 18 de junho de 1822, assinado por D. Pedro sob a justificativa de que a acumulação implicava em prejuízos à administração pública, conforme ilustra trecho do citado dispositivo abaixo:

'Prohíbe a acumulação em uma só pessoa de mais de um emprego, e exige dos funcionarios publicos prova de assiduo exercicio para pagamento dos respectivos vencimentos (...) No Decreto de 28 de Julho de 1668, e mais Ordens Régias concordantes com elles, pelos quaes se prohibe, que seja reunido em uma só pessoa mais de um officio ou emprego, e venca mais de um ordenado: resultando do contrario manifesto damno e prejuizo á Administração Publica e ás partes interessadas, por não poder de modo ordinario um tal empregado, ou funcionario publico cumprir as funções, e as incumbencias de que é duplicamente encarregado, muito principalmente sendo incompativeis esses officios e empregos; e acontecendo ao mesmo tempo, que alguns desses empregados, e funcionarios publicos, occupando os ditos empregos, e officios recebem ordenados por aquelles mesmos, que não exercitam, ou por serem incompativeis, ou por concorrer o seu expediente nas mesmas horas, em que se acham occupados em outras repartições'<sup>1</sup>

A análise de tal dispositivo indica que a vedação da acumulação de cargos, empregos e funções públicas trata-se de fenômeno atemporal, constituindo-se como fato jurídico de grande repercussão sob diferentes aspectos jurídicos e também financeiros.

---

<sup>1</sup> Legislação Informatizada - **Decreto de 18 de Junho de 1822** - Publicação Original. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret\\_sn/antioresa1824/decreto-38944-18-junho-1822-568272-publicacaooriginal-91654-pe.html](http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret_sn/antioresa1824/decreto-38944-18-junho-1822-568272-publicacaooriginal-91654-pe.html)> Acesso em 10 de nov. de 2014.

Nesse contexto, inaugurou-se com aquele decreto a incidência legislativa formal a respeito deste tema que encontra influxos na elaboração dos textos constitucionais subsequentes até à nossa atual Constituição, marco instituidor do Estado Democrático de Direito na nação brasileira<sup>2</sup>.

A predita vedação, por sua vez, ao delongar-se no tempo, manteve formalmente o seu desígnio, mas com motivações diversas. Nesse sentido, tem-se que alguns documentos normativos estabeleceram limitações a esta regra, como as Constituições de 1891 (art. 73), 1934 (art. 172), 1946 (art. 96, I, c/c art. 185), 1967 (art. 97) e 1988 (art. 37, XVI e XVII) e outras não, adotando a regra em seu caráter integral.

Registre-se que as Constituições de 1946 e 1967 exigiam compatibilidade de matérias para o exercício excepcional de mais de um cargo público, não sendo citada exigência parecida nos outros textos constitucionais brasileiros. Observa-se, não obstante, que o instituto é o mesmo, mas os pressupostos fáticos e jurídicos que se vinculam a esta previsão legal se modificaram ao longo do desenvolvimento da elaboração legislativa nacional.

## 2. REGRAMENTO DISPENSADO PELA CF/88 À ACUMULAÇÃO DE CARGOS, EMPREGOS E FUNÇÕES PÚBLICAS

### 2.1. Generalidades

Não obstante o caráter histórico da citada previsão legislativa, verifica-se que, atualmente, o sentido jurídico de tal regra dirige-se, sobretudo, a anular a relevância e a excelência de que devem ser timbradas a prestação e a efetivação dos serviços públicos, bem como a assegurar, em igualdade de condições, o amplo acesso a cargos<sup>3</sup>, empregos<sup>4</sup> e funções públicas<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Marcus Vinicius Corrêa Bittencourt (Acumulação de cargos públicos. Considerações sobre a Emenda Constitucional nº 34. **Jus Navigandi**, Teresina, v. 7, n. 62, fev. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3717>>. Acesso em: 28/4/2015) assinala que “desde a época do Brasil Colônia, há previsão da proibição de acumular cargos públicos, sempre com a intenção de alcançar uma maior eficiência na prestação dos serviços públicos à comunidade, bem como afastar qualquer forma de privilégio na Administração Pública”.

<sup>3</sup> Cf. art. 2º, Lei nº 8.112/90.

<sup>4</sup> Consoante Celso Antônio Bandeira de Mello (**Curso de direito administrativo**. 16. ed., São Paulo, Malheiros, 2003, p. 235), “Empregos públicos são núcleos de encargos de trabalho permanentes a serem preenchidos por agentes *contratados* para desempenhá-los, sob relação trabalhista. Quando se trate de empregos permanentes na Administração direta ou em autarquia, só podem ser criados por lei, como resulta do art. 61, § 1º, II, “a”, da Constituição”.

<sup>5</sup> Cf. art. 37, V e IX, CF; art. 38, §§1º e 2º, art. 39, art. 61, I e art. 62, da Lei nº 8.112/90.

Desse modo, percebe-se que a existência material dos fatos que motivam a vedação à aduzida cumulação comunica-se com os motivos que a originaram. Com relação a isso, pode-se citar o detalhado levantamento<sup>6</sup> realizado por meio do cruzamento de dados em meados do ano de 2013 pelo Tribunal de Contas da Paraíba, cujo teor concluiu que quase 32 mil servidores no Estado tinham mais de um vínculo público.

Convém registrar que a citada vedação não se limita exclusivamente ao âmbito interno de cada pessoa jurídica de direito público interno. Do mesmo modo, o preceito proíbe que haja acumulação envolvendo, ao mesmo tempo, cargos, empregos ou funções integrantes da estrutura de diferentes entes políticos.

Conforme Marçal Justen Filho<sup>7</sup>, quando existe a imposição de dedicação exclusiva, será proibido o exercício de qualquer outra atividade remunerada, ou seja, a titularidade do cargo público pressupõe, impreterivelmente, caráter profissional, no que diz respeito à dedicação e à exclusividade do indivíduo mediante a função que desempenha. Em contrapartida, Hely Lopes Meirelles<sup>8</sup> preceitua que, em virtude do melhor aproveitamento da capacidade técnica de determinados profissionais, a própria Constituição abre algumas exceções à regra da não acumulação.

Nesse sentido, a vigente lei constitucional brasileira, em seu artigo 37, estabelece algumas exceções a esse instituto no seu inciso XVI<sup>9</sup>. Aqui, importa ressaltar que apenas mediante a constatação acerca da existência de disponibilidade de horários é que se tornam possíveis as exceções previstas no texto

---

<sup>6</sup> TCE-PB. Tribunal de Contas do Estado da Paraíba. **TCE identifica servidores com acúmulo de cargos em 564 órgãos públicos**. João Pessoa: TCE-PB, 2012. Disponível em: <<http://portal.tce.pb.gov.br/2012/07/tce-identifica-servidores-com-acumulo-de-cargos-em-564-orgaos-publicos/>> Acesso em 16 nov. 2014.

<sup>7</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 598-599.

<sup>8</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33 ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2007. p 444.

<sup>9</sup> "Art. 37 – Omissis

(...)

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"; BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 2014

constitucional<sup>10</sup>. O § 2º do art. 118 da Lei nº 8.112/90<sup>11</sup>, expressamente, contempla essa exigência como condição para o exercício do direito à acumulação de cargos.

Registre-se, por oportuno, que o Parecer Vinculante AGU nº GQ-145/1998 adotou como limite aceitável uma carga horária total de sessenta horas semanais resultante do acúmulo<sup>12</sup>. Por seu turno, o TCU<sup>13</sup>, que presentemente tem sido prestigiado pelo STJ<sup>14</sup>, tem entendido que as situações de acumulação de cargos e/ou empregos públicos que acarretem jornada de trabalho superior a sessenta horas semanais têm sido consideradas irregulares.

## 2.2. A acumulação de cargos, empregos e funções públicas e os princípios da eficiência e da economicidade

Ao observar-se o disposto no artigo 37 da Constituição, conclui-se que o pressuposto da não acumulação se debruça sobre os princípios da eficiência e da economicidade.

O princípio da eficiência, no qual devem pautar-se as ações da administração pública, prevê a maximização da efetividade na prestação do serviço público promovendo a satisfação do cidadão comum mediante o Estado<sup>15</sup>. O

---

<sup>10</sup> AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. ACUMULAÇÃO DE CARGOS NA ÁREA DE SAÚDE. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. COMPATIBILIDADE DE HORÁRIO. INCURSIONAMENTO NO CONTEXTO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS. SÚMULA 279 DO STF. INCIDÊNCIA. 1. A Constituição Federal autoriza a acumulação remunerada de dois cargos públicos privativos de profissionais da saúde quando há compatibilidade de horários. Precedente: RE 553.670-AgR/MG, Rel. Min. Ellen Gracie, Segunda Turma, Dje 1/10/2010. (STF, ARE 823904, 1ª Turma, Relator Min. Luiz Fux, DJe-203, publ. Em 17/10/2014)

<sup>11</sup> “Art. 118 – (...)”

§ 2º - A acumulação de cargos, ainda que lícita, fica condicionada à comprovação da compatibilidade de horários”.

<sup>12</sup> “Ílícita a acumulação de dois cargos ou empregos de que decorra a sujeição do servidor a regimes de trabalho que perfaçam o total de oitenta horas semanais, pois não se considera atendido, em tais casos, o requisito da compatibilidade de horários. Com a superveniência da Lei nº 9.527, de 1997, não mais se efetua a restituição de estipêndios auferidos no período em que o servidor tiver acumulado cargos, empregos e funções públicas em desacordo com as exceções constitucionais permissivas e de má fé”

<sup>13</sup> Cf. os seguintes Acórdãos: 2.133/2005 - 1ª Câmara; 533/2003 - 1ª Câmara; 400/2008 - 2ª Câmara; e 2.242/2007 - Plenário

<sup>14</sup> O legislador infraconstitucional fixou para o servidor público a jornada de trabalho de, no máximo, 40 horas semanais, com a possibilidade de 2 horas de trabalho extras por jornada. Partindo daí, impõe-se reconhecer que o Acórdão TCU 2.133/2005 e o Parecer GQ 145/98, ao fixarem o limite de 60 horas semanais para que o servidor se submeta a dois ou mais regimes de trabalho deve ser prestigiado, uma vez que atende ao princípio da razoabilidade e proporcionalidade. (REsp 1435549/CE, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, Dje 3/12/2014)

<sup>15</sup> De acordo com Maria Sylvania Zanella Di Pietro (**Direito Administrativo**, 17.ed., São Paulo, Ed. Atlas, 2004, p. 83), “o princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao

princípio da economicidade, por sua vez, requer a execução do ofício público com o máximo de eficiência e o mínimo de custos, sendo corolário, portanto, do princípio anteriormente citado<sup>16</sup>.

Com efeito, proibir-se a acumulação, segundo perspectiva de ótica genérica, resumidamente, é um ato que se estrutura sobre o pressuposto fático de que, a princípio, o indivíduo não pode responder por dois cargos, empregos ou funções públicas em razão desse duplo encargo poder representar a ineficiência do serviço e gastos extras à administração pública por serviços mal prestados.

Ainda nesse contexto, ao restringir a acumulação apenas àqueles cargos que são remunerados, o constituinte parece permitir que o indivíduo imbuído pelo nobre sentimento de servir à administração pública, doando os seus préstimos em caráter gratuito, não será impedido de fazê-lo, não importando aqui, por sua vez, a incompatibilidade de horários nesse intento.

Cabe ressaltar ainda que, a ocupação de cargos, empregos ou funções públicas a título gratuito não constitui trabalho que possa ser negligenciado, haja vista que nesse caso o indivíduo compromete-se com todas as responsabilidades intrínsecas ao serviço público, mesmo não sendo remunerado para isso.

### 3. A SÚMULA 246, DO TCU, E A SUA INFLUÊNCIA NA INTERPRETAÇÃO DO DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL REFERENTE À ACUMULAÇÃO DE CARGOS, EMPREGOS E FUNÇÕES PÚBLICAS

A Súmula 246, do Tribunal de Contas da União (TCU), determina que “o fato de o servidor licenciar-se, sem vencimentos, do cargo público ou emprego que exerça em órgão ou entidade da administração direta ou indireta não o habilita a tomar posse em outro cargo ou emprego público, sem incidir no exercício cumulativo vedado pelo artigo 37 da Constituição Federal, pois

---

modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público”.

<sup>16</sup> Paulo Soares Bugarin (BUGARIN, Paulo Soares. O Princípio Constitucional da Eficiência, um Enfoque Doutrinário Multidisciplinar. *Revista do TCU*, Brasília, v. 32, n. 87, jan./mar. 2001, p. 45) adverte que “o gestor público deve, por meio de um comportamento ativo, criativo e desburocratizante tornar possível, de um lado, a eficiência por parte do servidor, e a economicidade como resultado das atividades, impondo-se o exame das relações custo/benefício nos processos administrativos que levam a decisões, especialmente as de maior amplitude, a fim de se aquilatar a economicidade das escolhas entre diversos caminhos propostos para a solução do problema, para a implementação da decisão”.

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<sup>17</sup>.

A predita redação remete-nos a uma contradição se correlacionada ao art. 37 da Constituição Federal. Ao proclamar que o indivíduo licenciado sem vencimentos de cargo ou emprego público fica impossibilitado de tomar posse em outro cargo ou emprego público, sob pena de incidir no exercício acumulativo vedado pelo art. 37, da Lex Magna, restou privilegiada a titularidade do cargo em detrimento da percepção de vantagens pecuniárias e do princípio da eficiência e da economicidade.

Assim, a Súmula 246, do TCU, considera que o sustentáculo da vedação da acumulação é o mero vínculo com a administração pública, não sendo relevante o fato do indivíduo não ser remunerado e/ou não deter disponibilidade para o exercício das funções de um segundo cargo<sup>18</sup>.

É preciso, antes de tudo, para compreender tal questão, verificar a incidência e a obrigatoriedade das súmulas no ordenamento jurídico pátrio. De modo geral, uma súmula representa o entendimento majoritário de um Tribunal a respeito de determinado assunto. Assim, com o seu advento, busca-se uniformizar as decisões da instituição de modo a efetivar a aplicação do direito no caso concreto da maneira mais isonômica possível<sup>19</sup>.

Havendo reiteradas decisões do STF acerca de temas constitucionais, mediante o quórum específico de 2/3 de seus membros, este poderá editar a chamada súmula vinculante (EC 45/04; Lei nº 11.417/06), cujo entendimento passa a ser obrigatório para todos os tribunais e juízes<sup>20</sup>. A súmula vinculante

---

<sup>17</sup> Súmulas jurídicas. **Súmula 246 do TCU**. Disponível em: <http://sumulasjuridicas.blogspot.com.br/2009/03/sumula-246-do-tcu.html> Acesso em: 16 nov.2014.

<sup>18</sup> "1. A regra consagrada pela Constituição Federal em seu artigo 37, XVI, e pelo artigo 133 da Lei nº 8.112/90 consagra a impossibilidade de acumulação de cargos, empregos ou funções públicas, sendo que o impetrante não se enquadra nas exceções elencadas no artigo 37, XVI, a, b e c, além do que os dois cargos públicos a ele conferidos (Analista Judiciário Executante de Mandados - Diretor de Escola Estadual) exigiam dedicação integral. 2. Irrelevante o fato do impetrante haver se afastado sem percepção de vencimentos do segundo cargo, pois o instituto da acumulação de cargos se dirige à titularidade de cargos, empregos e funções públicas, e não apenas à percepção de vantagens pecuniárias (Súmula nº 246 do TCU), até porque, apesar disso, recebia "jeton" como membro do Conselho Estadual de Educação desde 1995. 3. Não há que se falar em ilegalidade do ato administrativo emanado do MM. Juiz Federal Diretor do Foro, tendo em vista que foram observadas todas as formalidades requeridas pelo artigo 133 da Lei nº 8.112/90. 4. Segurança denegada.". TRF-3 MANDADO DE SEGURANÇA: MS 38713 SP 2008.03.00.038713-4. Disponível em: <<http://trf-3.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19304737/mandado-de-seguranca-ms-38713-sp-20080300038713-4-trf3>> Acesso em 16 nov. 2014.

<sup>19</sup> Cf. STRECK, Lenio Luiz. **Súmulas no Direito Brasileiro**: Eficácia, Poder e Função. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1998, p. 83.

<sup>20</sup> CF, art. 103-A: "O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas

só se refere às decisões sumuladas do STF e obriga a todos os magistrados bem como a Administração Pública, sendo resultado de um processo peculiar de aprovação.

Há ainda as chamadas súmulas impeditivas de recursos, contra as quais não cabem recursos de apelação quando a sentença for prolatada em conformidade com súmulas do Superior Tribunal de Justiça (STJ) ou em conformidade com súmulas do Supremo Tribunal Federal (STF)<sup>21</sup>. Mas, neste caso, a súmula impeditiva de recurso não impede que os magistrados de primeiro grau decidam de forma diversa, constituindo mera tentativa de impedir a subida de um recurso, com vistas a tentar desafogar o Judiciário brasileiro.

Quanto às súmulas vinculantes, elas buscam impor uma mesma conduta a todos os membros do Poder Judiciário e à administração pública, submetendo-os a um entendimento consolidado dos tribunais superiores, tendo força semelhante aos atos normativos.

De seu turno, a criação do Tribunal de Contas da União é contemporânea ao próprio surgimento da República — Constituição de 1891. Esse tribunal não tem natureza jurisdicional, mas sim administrativa, e é ligado ao Poder Legislativo. Composto por nove ministros indicados pelo Congresso e pelo Presidente da República, as suas competências estão elencadas no artigo 71, da CF<sup>22</sup>.

Desse modo, tendo em vista a previsão constitucional das atribuições do Tribunal de Contas da União e a efetiva incidência dos dispositivos legais reconhecidos pelo nome de súmula, constata-se que a aduzida Súmula 246, do TCU, não é vinculante e nem impeditiva de recursos.

---

esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei”.

<sup>21</sup> Lei 11.276/2006

<sup>22</sup> “Art. 71 – O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento; II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório; IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II”. BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 2014.



Logo, os julgados fundamentados nesse precedente estão suscetíveis a recursos que podem vir a confirmar ou afastar a sua incidência. Porém, resta ainda a contradição no concernente ao pressuposto fático da vedação da acumulação de cargos instituída no art. 37 da Constituição Federal.

#### 4. NOSSO POSICIONAMENTO

Examinado o teor do inciso XVI, do art. 37, da CF, verifica-se que um indivíduo licenciado de cargo, emprego ou função pública, sem remuneração, não incorre em qualquer ilegalidade caso assuma outro cargo, emprego ou função pública, já que nesse caso supõe-se que ele disponha de tempo para a realização das funções inerentes a sua ocupação, bem como contata-se a inexistência de gastos excessivos e desnecessários à administração pública.

No entanto, com o advento da Súmula 246, do TCU, decidiu-se que mesmo o indivíduo estando licenciado e não recebendo remuneração, ele se situa na vedação constitucional do art. 37, pois este mandamento normativo grava o instituto da acumulação ao mero vínculo com a administração pública.

A respeito disso, assevera José dos Santos Carvalho Filho<sup>23</sup>:

"É perfeitamente legítimo e equânime que o servidor se licencie do cargo anterior ou ajuste a suspensão do contrato de trabalho, sempre sem remuneração (vencimentos ou salário), e seja empossado no cargo ou emprego da nova carreira. Tal situação em nenhuma hipótese ofenderia o art. 37, XVI, da CF, que alude à acumulação remunerada de cargos. Se o mandamento, que tem cunho restritivo, diz que a acumulação vedada é a remunerada, não pode o intérprete ampliar o âmbito da restrição. Na verdade, impedir a investidura do servidor licenciado ou com contrato de trabalho suspenso, sem remuneração, provoca ofensa ao princípio do livre exercício de trabalho, ofício ou profissão, consagrado no art. 5º, XIII, da CF".

Já Maria Sylvia di Pietro<sup>24</sup> professa que "é importante assinalar que a vedação só existe quando ambos os cargos, empregos ou funções forem remunerados".

Em sentido contrário, a Súmula 246, do TCU, preceitua ainda em sua ementa que deverão ser restituídos os valores recebidos decorrentes da acumulação indevida, considerada como benefício pecuniário sem contraprestação laboral. Veja na íntegra:

---

<sup>23</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 18. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 584.

<sup>24</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 20 ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 509.

Na hipótese de acumulação indevida de cargo(s) e/ou emprego(s) público(s) que enseje o recebimento concomitante de remunerações, havendo impossibilidade fática de acumulação das jornadas de trabalho, deverão ser restituídos os valores recebidos sem a correspondente contraprestação laboral.<sup>25</sup>

Contudo, reafirmamos nossa posição segundo a qual se mostra acertada as opiniões de Maria Sylvia di Pietro e José dos Santos Carvalho Filho. Isto porque adotamos como pressuposto o fato de o texto constitucional não autorizar que a acumulação não remunerada, observada nos casos de licença, configura como exercício acumulativo de cargos, empregos ou funções públicas vedado pelo art. 37, inciso XVI.

No entanto, outras perspectivas desse instituto sumular, bem como a correlação entre a supremacia do interesse público e dos direitos individuais devem ser verificadas.

## 5. SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO E OS DIREITOS INDIVIDUAIS

Ao projetar a análise do caso sob a perspectiva de uma interpretação sistemática, cuja conclusão observa a integração de fatores marginais ao caso para propor uma solução equilibrada com relação aos fatores que a influenciam, vê-se que o vínculo (remunerado) com a administração incorre na acumulação e pode ensejar a devolução de remuneração recebida enquanto esta é constatada.

Ora, uma preliminar análise evidencia o desacerto da citada Súmula 246, do TCU, pretender considerar o “exercício acumulativo” duplo vínculo com a administração, sendo um destes não remunerado, haja vista que, nessa situação, o indivíduo não está causando prejuízos ao Erário e tampouco está sendo ineficiente, já que ele se encontra licenciado.

Por outro lado, os números alarmantes que representam os casos de acumulação de cargos, empregos e funções públicas ocorridos ilegalmente no Brasil, de certo modo, explicam aquela interpretação restritiva do dispositivo constitucional consagrada pelo TCU.

De fato, o levantamento de dados citado anteriormente pelo Tribunal de Contas da Paraíba<sup>26</sup>, por meio do cruzamento das folhas de pagamento dos servidores estaduais e municipais, em 564 órgãos do Governo do Estado, Ministério Público, Câmaras, Assembleia Legislativa, Prefeituras e Autarquias,

---

<sup>25</sup> Súmulas jurídicas. **Súmula 246 do TCU**. Disponível em: <<http://sumulasjuridicas.blogspot.com.br/2009/03/sumula-246-do-tcu.html>> Acesso em: 16 nov.2014.

<sup>26</sup> TCE-PB. Tribunal de Contas do Estado da Paraíba. **TCE identifica servidores com acúmulo de cargos em 564 órgãos públicos**. João Pessoa: TCE-PB, 2012. Disponível em: <<http://portal.tce.pb.gov.br/2012/07/tce-identifica-servidores-com-acumulo-de-cargos-em-564-orgaos-publicos/>> Acesso em 16 nov. 2014

denuncia um número alarmante de servidores naquele Estado que acumulavam cargos, empregos ou funções públicas, quase 32 mil, ao todo.

E mais: é possível que números ainda mais preocupantes possam ser constatados em uma verificação de abrangência nacional.

De todo modo, desvincular definitivamente um servidor de um cargo quando este assume outra ocupação no âmbito do serviço público, torna menos complexa a quantificação de pessoal necessário ao aparelhamento do serviço público, que necessita, constantemente, de convocações via concursos públicos para suprir a carência de vagas de modo a prestar com efetividade os serviços de ordem pública à população.

Tal possibilidade, por sua vez, revela outro aspecto do princípio da eficiência, ou seja, muitos servidores licenciados para assumir novos cargos, podendo estes voltar aos seus antigos postos ao seu bel-prazer, causaria instabilidade do serviço público, de modo que a população sairia prejudicada. Essa propositura parece insignificante em pequenas análises, porém, ao imaginar o caso segundo a dimensão continental do território brasileiro, percebe-se que isso pode gerar um fator de ineficiência e até de grandes fraudes no serviço público.

Por outro lado, se para assumir novo cargo o indivíduo tiver que se desvincular definitivamente de outro, ele poderá sentir-se lesado por alguns motivos de ordem prática. Dentre outros, pode-se citar a reprovação no estado probatório da nova ocupação e até a transferência inesperada para outra Unidade da Federação, fato esse que costuma ser acompanhado de grande insatisfação e até do abandono do cargo. Assim, o indivíduo que sofrer despropósitos desta seara, não poderá retornar ao seu cargo anterior, posto que já terá se desfeito deste, irremediavelmente.

Com relação a isso, há que se fazer um sopesamento de direitos e condições relacionadas ao caso, evidenciando-se a primazia do interesse público sem, contudo, menoscabar os direitos individuais, levando-se em conta a complexidade das relações que envolvem a sociedade, as decisões judiciais e o ordenamento jurídico, como um todo.

## 6. CONCLUSÃO

A vedação ao acúmulo de cargos, empregos e funções públicas, na forma prevista na vigente ordem constitucional, detém como pressuposto de fundamentação os princípios da eficiência e da economicidade, devendo ser configurada a partir da dupla contraprestação pecuniária recebida pelo agente.

Já a Súmula 246, do TCU reconhece a presença de acumulação indevida à ocorrência do mero vínculo com a administração pública. Tal previsão tem o

intuito de consolidar este entendimento de modo a dificultar as fraudes decorrentes da acumulação ilegal de cargos, empregos e funções evidentes no âmbito do serviço público brasileiro.

Porém, devem ser preservados os interesses do cidadão comum ocupante de cargo público que venha a ser aprovado em outro concurso e que se licencie sem remuneração, não se admitindo que essa opção configure hipótese de acumulação vedada pelo inciso XVI, do art. 37 da CF.

A interpretação ora propugnada prestigia o ordenamento jurídico como um todo, preservando-se o interesse social em consonância com os interesses individuais de maneira a consolidar os ideais democráticos instituídos pelo Estado de Direito no qual a nação brasileira se pauta e se constitui.

## REFERÊNCIAS

BITTENCOURT, Marcus Vinícius Corrêa. Acumulação de cargos públicos. Considerações sobre a Emenda Constitucional nº 34. **Jus Navigandi**, Teresina, v. 7, n. 62, fev. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3717>>. Acesso em: 28 abr. 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 2014.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **ARE 823904**, Relator Min. Luiz Fuz, Primeira Turma, Dje-203, publ. em 17/10/2014. Disponível em: <http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25294904/agreg-no-recurso-extraordinario-com-agravo-are-823904-ap-stf> > Acesso em: 11/05/2015

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1435549/CE**, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, Dje 3/12/2014. Disponível em: < <http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/155084596/recurso-especial-resp-1435549-ce-2013-0405219-8> > Acesso em: 11/05/2015

\_\_\_\_\_. TRF-3 **MANDADO DE SEGURANÇA: MS 38713 SP 2008.03.00.038713-4**. Rel. Desembargador Federal Johonsom DI Salvo, Dje 19/05/2011. Disponível em: <<http://trf-3.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19304737/mandado-de-seguranca-ms-38713-sp-20080300038713-4-trf3>> Acesso em 16 nov. 2014.

BUGARIN, Paulo Soares. O Princípio Constitucional da Eficiência, um Enfoque Doutrinário Multidisciplinar. **Revista do TCU**, Brasília, v. 32, n. 87, p. 39-50, jan./mar. 2001.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 18. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

\_\_\_\_\_. **Direito Administrativo**. 17.ed. São Paulo: Atlas, 2004.

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

Legislação Informatizada — **Decreto de 18 de Junho de 1822** — Publicação Original. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret\\_sn/antioresa1824/decreto-38944-18-junho-1822-568272-publicacaooriginal-91654-pe.html](http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret_sn/antioresa1824/decreto-38944-18-junho-1822-568272-publicacaooriginal-91654-pe.html)> Acesso em 10 de nov. de 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 16. ed. São Paulo, Malheiros, 2003.

TCE-PB. Tribunal de Contas do Estado da Paraíba. **TCE identifica servidores com acúmulo de cargos em 564 órgãos públicos**. João Pessoa: TCE-PB, 2012. Disponível em: <<http://portal.tce.pb.gov.br/2012/07/tce-identifica-servidores-com-acumulo-de-cargos-em-564-orgaos-publicos/>> Acesso em 16 nov. 2014.

STRECK, Lenio Luiz. **Súmulas no Direito Brasileiro: Eficácia, Poder e Função**. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1998.

SÚMULAS JURÍDICAS. **Súmula 246 do TCU**. Disponível em: <<http://sumulasjuridicas.blogspot.com.br/2009/03/sumula-246-do-tcu.html>> Acesso em: 16 nov. 2014.

\* Recebido em 11/02/2015.