

.....

## PARECER-PLENÁRIO Nº 01/2017/ CNU-DECOR/CGU/AGU

.....

NUP: 19726.002441/2010-79, 00400.000378/2016-76,  
25000.020121/2014-11, 00688.000789/2015-10, 00449.000063/2016-  
72 e 25000.209806/2015-87

INTERESSADOS: MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO,  
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO, MINISTÉRIO DA SAÚDE E  
MINISTÉRIO DA FAZENDA

ASSUNTO: COMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS PARA A  
ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS

**Orientação Normativa CNU/CGU/AGU nº 005/2017, de 29 de março de 2017.**

A compatibilidade de horários a que se refere o art. 37, inciso XVI, da Constituição de 1988 deve ser analisada caso a caso pela Administração Pública, sendo 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.



**Referências:** Art. 37, incisos XVI e XVII, da Constituição de 1988; Art. 118 da Lei 8.112/90; Acórdão nº 1.338/2009 - Plenário/TCU; Acórdão nº 1.168/2012 - Plenário/TCU; RE 351.905 - 2ª Turma/STF; RE 633.298 AgR - 2ª Turma/STF

**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.

3. Em respeito aos postulados do ato jurídico perfeito e do *tempus regit actum*, devem ser concedidos efeitos prospectivos à superação do entendimento constante do Parecer GQ-145, passando a Administração Pública Federal a adotar a nova interpretação exclusivamente nas decisões administrativas a serem proferidas, inclusive em grau de recurso administrativo, após a publicação do despacho de aprovação do presente parecer pelo Exmo. Sr. Presidente da República, mantendo-se inalteradas as situações jurídicas consolidadas sob a égide da interpretação anterior, estejam ou não as decisões respectivas submetidas à reapreciação judicial, e vedada a concessão de quaisquer efeitos financeiros retroativos sem a devida contraprestação pelo servidor.

## I. RELATÓRIO

1. Foram remetidos à Câmara Nacional de Uniformização de Entendimentos Consultivos - CNU/CGU os processos de nº 00400.000378/2016-76, nº 19726.002441/2010-79, nº 25000.020121/2014-11, nº 00688.000789/2015-10, nº 00449.000063/2016-72 e nº 25000.209806/2015-87, que tratam da revisão do entendimento adotado no **Parecer GQ-145**. Referido parecer, dispondo sobre o requisito da compatibilidade de horários, previsto no art. 37, inciso XVI, da Constituição de 1988, afirma (i) a ilicitude da acumulação de 2 (dois) cargos ou

empregos públicos que impliquem a sujeição do servidor a regimes de trabalho que totalizem 80 (oitenta) horas semanais e (ii) a licitude da acumulação de 2 (dois) cargos ou empregos públicos que impliquem a sujeição do servidor a regimes de trabalho que totalizem 60 (sessenta) horas semanais.

2. O processo nº **00400.000378/2016-76** diz respeito ao Aviso nº 207-GP/TCU, por meio do qual o Tribunal de Contas da União - TCU encaminha à Advocacia-Geral da União cópia do Acórdão nº 603/2016, proferido pelo Plenário do Tribunal, no qual se adotou a seguinte resolução:

9.4. dar ciência à Advocacia-Geral da União (AGU) acerca da divergência entre o Parecer GQ145/1998 e a mais recente jurisprudência desta Corte, a exemplo dos Acórdãos 1.176/2014-TCU-Plenário, 1.008/2013-TCU-Plenário e 3.294/2006-TCU-2ª Câmara, e de decisões dos tribunais superiores, a exemplo do MS 15.663/DF, no âmbito do STJ, do RE 633298 AgR/MG e do AI 83305700, no âmbito do STF.

3. Nos autos de nº **19726.002441/2010-79**, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN, por intermédio do PARECER PGFN/CJU/COJPN Nº 940/2011, analisando requerimento de Procuradora da Fazenda Nacional interessada no exercício simultâneo do cargo de Professor Adjunto de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, em regime de 40 (quarenta) horas semanais, concluiu pela necessidade de revisão do Parecer GQ-145. Instada a se manifestar, a Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Educação - CONJUR/MEC, através do PARECER Nº 891/2012/CONJUR/MEC/CGU/AGU, anuiu com o posicionamento sustentado pela PGFN, “ressalvando apenas a indispensável necessidade de verificação, por parte dos órgãos competentes, do cumprimento da carga horária exigida de cada um dos cargos”.

4. Na oportunidade, foi elaborado no âmbito do Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos - DECOR/CGU o PARECER nº 084/2013/DECOR/CGU/AGU, no sentido da necessidade de revisão do posicionamento adotado no parecer normativo em destaque, sugerindo-se a adoção do seguinte entendimento:

19. (...) a compatibilidade de horários a que se refere o art. 37, inciso XVI, da CRFB/88 deve ser analisada caso a caso pela Administração Pública, sendo possível, 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 envolvidos, além da compatibilidade de horários, a ausência de prejuízo às exercidas em cada um dos cargos ou empregos públicos.

5. Citado parecer, porém, não foi acolhido pelo Diretor do DECOR e pelo Consultor-Geral da União, mantendo-se em vigor o posicionamento constante do Parecer GQ-145. A Procuradora da Fazenda Nacional interessada pediu, então, a reconsideração do respectivo Despacho do Consultor-Geral da União, de nº 047/2014, pedido este que ainda se encontra pendente de análise.

6. No processo nº **25000.020121/2014-11**, trata-se do Ofício nº 67/2014/SE/MS, por

meio do qual a Secretaria Executiva do Ministério da Saúde sugere a revisão do Parecer GQ-145, “especialmente com relação a jornada de trabalho dos profissionais de saúde, com profissões regulamentadas, ocupantes de dois cargos efetivos com jornadas de 40 (quarenta) horas semanais cada (ex: Enfermeiro, Auxiliar de Enfermagem, Técnico em Enfermagem, Técnico de Laboratório, Laborista Assistente Social, dentre outros)”. O assunto foi submetido à Coordenação-Geral de Aplicação das Normas do Departamento de Normas e Procedimentos Judiciais de Pessoal da Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que expediu a NOTA TÉCNICA Nº 85/2014/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP, na qual afirma que

*(...) vislumbra a premente necessidade de abertura de um canal de comunicação com a Advocacia-Geral da União - AGU, a fim de amadurecer-, sob a ótica da Administração Pública, em seus vários contextos e sua inegável heterogeneidade, utilizando-se dos conceitos mais atuais de gestão pública e da própria hermenêutica constitucional-, o debate acerca da acumulação de cargos, empregos públicos e funções, matéria atualmente constante do Parecer vinculante GQ 145, de 1998, da AGU e GQ nº 54, de 17 de outubro de 2006 e outros posicionamentos que os ratificam.*

7. Consta, da citada NOTA TÉCNICA Nº 85/2014/CGNOR/DENOP/SEGEP/MP, questionamento a respeito da possibilidade de acumulação “daqueles servidores que, embora detentores de jornada de trabalho de 40 (quarenta) horas, em razão de permissivo legal cumprem jornada de 30 (trinta) horas semanais, a rigor do disposto no Decreto nº 1590, de 1995, especialmente os arts. 2º e 3º, os quais autorizam determinados servidores, a depender das atribuições específicas do cargo, serem submetidos à jornada de trabalho de seis horas diárias e carga horária de trinta horas semanais, embora ocupantes de cargos com jornada pré-fixada de 40 horas semanais”. O ponto foi muito bem abordado no Parecer nº 0961-2.3/2014/HTM/CONJUR-MP/CGU/AGU, por meio do qual concluiu a Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - CONJUR/MP que o Parecer GQ-145/1998 “baseou-se na premissa de que seria faticamente impossível trabalhar de forma adequada por 80 horas, haja vista as necessidades biológicas do corpo humano”, devendo prevalecer, no caso de redução de jornada de trabalho autorizada e legitimada pela legislação, a jornada efetivamente exigida do servidor sobre a jornada abstratamente prevista.

8. O processo nº 00688.000789/2015-10 diz respeito a ofício (FNE nº 93/2015) encaminhado pela Federação Nacional dos Enfermeiros para solicitar a revisão do Parecer GQ-145, no qual são enumerados os prejuízos, decorrentes da aplicação do referido opinativo, que vem sofrendo os profissionais da área de enfermagem que acumulam cargos com jornadas de trabalho superiores a 60 (sessenta) horas semanais.

9. Nos autos de nº 00449.000063/2016-72, a Consultoria Jurídica da União no Estado de Santa Catarina - CJU/SC, em seu PARECER n. 107/2016/CJU-SC/CGU/AGU, propõe à Consultoria-Geral da União a reapreciação do Parecer GQ-145 ou, ao menos, da interpretação que lhe vem sendo conferida, que considera irregular a acumulação de 2 (dois) cargos ou empregos públicos com carga horária total superior a 60 (sessenta) horas semanais, uma vez que tal entendimento estaria em descompasso com a jurisprudência do STF, do STJ e do TCU.

10. No expediente administrativo nº 25000.209806/2015-87, a Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Saúde - CONJUR/MS, por intermédio do PARECER n. 00418/2016/

CONJUR-MS/CGU/AGU, solicita à Consultoria- Geral da União que defina “se o limite de 60 horas de que trata” o Parecer GQ-145 refere-se à jornada abstrata do cargo ou a efetivamente prestada pelo servidor (dentro das hipóteses legalmente admitidas). Conforme consta da manifestação elaborada pela CONJUR/MS, a Portaria GM/MS nº 260, de 21 de fevereiro de 2014, com fundamento no Decreto nº 1.590/95, autorizou os servidores que prestam serviços nas unidades hospitalares sob gestão direta do Ministério da Saúde a realizar jornada de trabalho de 30 (trinta) horas semanais, sem redução da remuneração. Nada obstante, o sistema *SLAPE* não permite a regularização da situação dos servidores submetidos a acumulação em que a carga horária do cargo efetivo seja superior a 60 (sessenta) horas semanais, mesmo quando a carga horária efetivamente exercida seja igual ou inferior ao referido montante.

11. Compete, portanto, a esta CNU/CGU, analisar a necessidade de revisão do entendimento adotado no Parecer GQ-145, estabelecendo o que se deve entender por *compatibilidade de horários* como requisito para a acumulação de cargos públicos previsto no art. 37, inciso XVI, da Constituição de 1988. Em segundo lugar, na hipótese de se manter o entendimento de que as acumulações de cargos públicos devem ficar sujeitas a um limite de carga horária, será necessário definir se tal limitação deve levar em conta a carga horária abstrata do cargo ou a carga horária efetivamente exigida do servidor público dentro das margens estabelecidas pela legislação.

12. Registre-se, por fim, que, em resposta ao DESPACHO n. 00247/2016/DECOR/CGU/AGU, que facultou aos demais Órgãos de Direção Superior da AGU e, ainda, aos órgãos consultivos vinculados a esta Consultoria-Geral da União, se manifestarem a respeito da matéria ora em análise, foi emitida, nos autos do referido processo nº 19726.002441/2010-79, a NOTA nº 099/2016/DEPCONSU/PGF/AGU. No referido opinativo, de declarado “caráter informativo” e, não, “conclusivo”, a Procuradoria-Geral Federal - PGF se reportou a seu anterior PARECER Nº 19/2012/DEPCONSU/PGF/AGU, no qual defende que as “balizas mínimas” firmadas no Parecer GQ-145 devem ser observadas pela Administração Pública, uma vez que a decisão adotada pelo STF na ADI/MC nº 3.126 não teria “o condão de viabilizar a compatibilidade de horários de forma a possibilitar a cumulação total de 80 (oitenta) horas semanais de trabalho”. As Consultorias Jurídicas juntos aos Ministérios das Comunicações - CONJUR/MINC, do Meio Ambiente - CONJUR/MMA e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio - CONJUR/MDIC, informaram não possuir informações para contribuir para o deslinde da questão ou interesse em se manifestar.

13. É o breve relatório.

## II. ANÁLISE

### II.I Tratamento constitucional e legal da matéria

14. A proibição de acumulação de cargos públicos já vigorava no Brasil antes mesmo de sua independência, constando da Carta Régia de 06.05.1623 e, posteriormente, do Decreto do

1 - DALLARI, Adilson Abreu. Regime Constitucional dos Servidores Públicos. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992, p.68.

Príncipe Regente de 18.06.1822. Apesar do silêncio da Constituição Imperial de 1824, a vedação permaneceu existindo na legislação ordinária. Proclamada a República, a regra constou do art. 73 da Constituição de 1891, tendo sido repetida em todas as Constituições posteriores<sup>1</sup>.

15. A mesma linha de princípio foi adotada pela atual Constituição de 1988, que, como regra geral, veda a acumulação remunerada de cargos e empregos públicos em seu art. 37, incisos XVI e XVII, veja-se:

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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

a) a de dois cargos de professor; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 34, de 2001)

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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(...)

§ 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

16. Tem-se, portanto, que a acumulação remunerada de cargos públicos é possibilidade excepcional em nosso sistema jurídico, admitida pelo inciso XVI do art. 37 da Constituição de 1988, na redação ora em vigor, apenas nas hipóteses de (a) dois cargos de professor, (b) um cargo de professor e um cargo técnico ou científico e (c) dois cargos privativos de profissionais da saúde. A regulamentação se aplica também, conforme determinação expressa do inciso XVII do mencionado dispositivo constitucional, a empregos e funções nas entidades integrantes da Administração Pública, aí incluídas as autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público.

17. Sobre o tema, o ADCT, em seu art. 17, §2º, conferiu, em benefício dos profissionais



de saúde que exerciam dois cargos ou empregos públicos na vigência do regime constitucional anterior, o direito de permanecer no exercício de ambos. O dispositivo em questão está redigido nos seguintes termos:

Art. 17. (...)

§ 1º É assegurado o exercício cumulativo de dois cargos ou empregos privativos de médico que estejam sendo exercidos por médico militar na administração pública direta ou indireta.

§ 2º. É assegurado o exercício cumulativo de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde que estejam sendo exercidos na administração pública direta ou indireta.

18. A acumulação remunerada de cargos públicos nas hipóteses admitidas pelo inciso XVI do art. 37 da Constituição de 1988 tem como requisito a *compatibilidade de horários*. Nada obstante, o que se deve entender por compatibilidade de horários, tema central do presente parecer, tem sido objeto de acirrada controvérsia na doutrina e jurisprudência pátrias, não estando regulamentada a questão seja na legislação ordinária seja no próprio texto constitucional.

19. No âmbito federal, a matéria encontra-se regulada no Estatuto do Servidor Público (Lei nº 8.112, de 1990), que, trazendo para o nível da legislação as disposições do art. 37, incisos XVI e XVII, da Constituição de 1988, conferiu especial ênfase à compatibilidade de horários como requisito para a acumulação de cargos ou empregos públicos, veja-se:

Art. 117. Ao servidor é proibido: (...)

XVIII - exercer quaisquer atividades que sejam incompatíveis com o exercício do cargo ou função e com o horário de trabalho;

Art. 118. Ressalvados os casos previstos na Constituição, é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos.

§ 1º A proibição de acumular estende-se a cargos, empregos e funções em autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Territórios e dos Municípios.

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

§ 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. (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)



## II.II Entendimento em vigor no âmbito do Poder Executivo da União: Parecer GQ-145, de 1998

20. A questão do requisito constitucional da compatibilidade de horários para a acumulação remunerada de cargos ou empregos públicos foi equacionada no âmbito do serviço público federal pelo **Parecer GQ-145**, aprovado pela Presidência da República no ano de 1998. O caso analisado dizia respeito à acumulação de 2 (dois) cargos públicos com carga horária de 40 (quarenta) horas semanais, um de membro da Advocacia-Geral da União e outro de professor em Universidade Federal. A conclusão adotada foi no sentido de que (i) é ilícita a acumulação de cargos ou empregos públicos que sujeitem o servidor a regimes de trabalho que totalizem carga horária de 80 (oitenta) horas semanais, tendo em vista a impossibilidade fática de harmonização de horários e (ii) é lícita a acumulação de 60 (sessenta) horas desde que comprovada a ausência de sobreposição entre os horários de início e fim das jornadas de trabalho respectivas.

21. O entendimento acolhido baseou-se na afirmação de que, ao autorizar, excepcionalmente, o acúmulo de 2 (dois) cargos públicos, o art. 37, inciso XVI, da Constituição de 1988 não pretendeu contemplar cargas horárias de 80 (oitenta) horas semanais. Apesar da ausência de previsão constitucional expressa da jornada máxima permitida, haveria um limite implícito à quantidade de horas de trabalho a que poderia se submeter semanalmente o servidor público, preservando-se, de tal forma, a sua higidez física e mental e garantindo-lhe as condições necessárias para o efetivo exercício de ambos os cargos ou empregos públicos.

22. Ainda conforme o Parecer GQ-145, a análise da compatibilidade de horários deve levar em conta os intervalos para repouso do servidor público, não se caracterizando pela simples ausência de sobreposição das jornadas de trabalho, considerados apenas os horários de início e término dos respectivos expedientes. Nesse sentido, não seria razoável entender que uma pessoa é capaz de trabalhar 16 (dezesseis) horas por dia, restando-lhe apenas 8 (oito) horas para a locomoção, higiene física e mental, alimentação e repouso. Tendo em vista a extensão, aos servidores públicos, das regras sobre o repouso do trabalhador constantes dos incisos XIII e XV do art. 7º da Constituição de 1988, conforme determinado pelo art. 39, §2º, também da Constituição, o entendimento foi construído com base na regulamentação prevista na legislação trabalhista, que estabelece como de 11 (onze) horas o intervalo interjornadas mínimo.

23. Cuida-se, portanto, o Parecer GQ-145, de tentativa de se estabelecer um parâmetro razoável para a superação da lacuna normativa relativa ao requisito da compatibilidade de horários para a acumulação remunerada de cargos públicos no sistema da Constituição de 1988, baseada no que se entende, segundo os parâmetros delineados na CLT, como a capacidade laborativa normal do ser humano e com vistas na proteção do erário, da eficiência do serviço público e da saúde do trabalhador.

## II.III Jurisprudência do Tribunal de Contas da União

24. O Tribunal de Contas da União começou a formar sua jurisprudência sobre o tema no ano de 2003, tendo decidido, no Acórdão nº 533/2003 – 1ª Câmara<sup>2</sup>, pela ilegalidade da acumulação de cargo de Professor em Escola Técnica Federal com cargo de Analista de Tribunal

2 - Acórdão 533/2013, Rel. Min. Marcos Vinícios Vilaça, Primeira Câmara, julgado em 25/03/2013.



Regional do Trabalho, ambos com carga horária de 40 (quarenta) horas semanais.

25. No ano de 2004, a Corte de Contas, no **Acórdão nº 2.860/2004 – 1ª Câmara**<sup>3</sup>, voltou a posicionar-se no sentido da ilegalidade da acumulação de 2 (dois) cargos públicos com carga horária de 40 (quarenta) horas semanais cada um, acrescentando a regra de que a acumulação de cargos públicos seria possível nas hipóteses em que a carga horária total não ultrapassasse as 60 (sessenta) horas semanais. A inspiração para a fixação do parâmetro de 60 (sessenta) horas foi, declaradamente, o Parecer GQ-145.

26. A jornada de trabalho máxima de 60 (sessenta) horas para a acumulação de cargos públicos tornou-se a regra nas decisões posteriores do TCU<sup>4</sup>. O entendimento que se consolidou foi no sentido de que, apesar de o texto constitucional não fixar expressamente a duração máxima da jornada de trabalho, as condições para a acumulação de cargos deveriam ser aferidas sob uma “ótica restritiva”, na medida em que seria uma exceção à regra constitucional de não acumulação<sup>5</sup>. Afirmava-se, ainda, a necessidade de se tutelar o serviço público, evitando-se o exercício deficiente dos cargos públicos em que investido o servidor beneficiário da acumulação, garantindo-lhe as condições mínimas para tanto<sup>6</sup>.

27. No **Acórdão nº 5.257/2009 – 2ª Câmara**<sup>7</sup>, o TCU modificou substancialmente seu entendimento sobre a questão, substituindo o critério da jornada máxima de 60 (sessenta) horas por uma análise casuística da compatibilidade de horários. Na oportunidade, foi considerada legal a situação de profissional da saúde submetido à carga horária de 40 (quarenta) horas semanais em um dos cargos públicos e de 30 (trinta) horas semanais no outro. Afirmando a inexistência de disposição legal a respeito da carga horária máxima a que poderia se submeter o servidor que exerce 2 (dois) cargos públicos cumulativamente, o tribunal sustentou a necessidade de solucionar-se o caso concreto com base em suas circunstâncias particulares, devendo ser levada em consideração a inexistência de sobreposição entre as jornadas de trabalho. No caso analisado, a servidora pública trabalhava no período das 13 às 19 horas, de segunda a sexta-feira, em hospital estadual, concomitantemente com regime de plantão, de 12/60 horas, em Universidade Federal, no período das 19 horas e 15 minutos às 7 horas e 15 minutos.

28. O posicionamento adotado no referido Acórdão nº 5.257/2009 prevaleceu nas sucessivas decisões do TCU a respeito da matéria, a exemplo do **Acórdão nº 1.338/2009 – Plenário**<sup>8</sup>, que, adotado pelo Plenário do Tribunal, passou a ser apontado como o precedente a ser seguido nos julgamentos posteriores sobre o tema. Nada obstante, com o passar do tempo, alguns temperamentos foram aplicados a tal entendimento, como se observa no **Acórdão nº 1.168/2012 – Plenário**<sup>9</sup>. No voto condutor da decisão em questão, o Ministro relator externou suas preocupações com a eficiência da Administração

3 - Acórdão 2.860/2004, Rel. Min. Guilherme Palmeira, Primeira Câmara, julgado em 16/11/2004.

4 - Nesse sentido, Acórdãos nº 155/2005, 544/2006 e 556/2009, da 1ª Câmara do TCU, e nº 3.294/2006, 54/2007, 371/2007, 380/2007 e 2.035/2007, da 2ª Câmara do TCU.

5 - Acórdão 2.242/2007, Rel. Min. Valmir Campelo, Plenário, julgado em 24/10/2007.

6 - Acórdão 2.133/2005, Rel. Min. Marcos Bemquerer Costa, Primeira Câmara, julgado em 13/09/2005.

7 - Acórdão 5.257/2009, Rel. Min. José Jorge, Segunda Câmara, julgado em 06/10/2009.

8 - Acórdão 1.338/2009, Rel. Min. José Jorge, Plenário, julgado em 17/06/2009.

9 - Acórdão 1.168/2012, Rel. Min. José Jorge, Plenário, julgado em 16/05/2012.

Pública, afirmando a prioridade do interesse público no que diz respeito ao exercício dos cargos e funções públicas. Restou consignado na decisão que o reconhecimento da compatibilidade de horários a que alude o art. 37, inciso XVI, da Constituição de 1988 não pode “se circunscrever à simples comprovação de ausência de superposição de jornadas”, sob pena de degradação da qualidade no atendimento da população. Questionou-se, ademais, a respeito dos possíveis prejuízos ao servidor público submetido a jornadas de trabalho excessivas, asseverando-se a possibilidade de degradação de suas condições físicas e mentais decorrentes de questões como o repouso inadequado e a redução do tempo de alimentação e deslocamento. Afirmou, ainda, o Ministro relator, que a interpretação menos restrita para o termo compatibilidade de horários poderia até resolver problemas pontuais das áreas da saúde e educação no Brasil, suprimindo carências estruturais ou sendo utilizada como instrumento de compensação para distorções salariais, mas não contribuiria para a solução dos complexos desafios que cercam os referidos setores. Assim, paralelamente à afirmação de que a jornada máxima de 60 (sessenta) horas semanais de trabalho não pode ser aplicada para impedir indiscriminadamente a acumulação de cargos públicos, passou-se a enfatizar a necessidade de efetiva verificação da ausência de prejuízo concreto às funções do cargo, realizada caso a caso. Nesse sentido, a Corte de Contas, no acórdão referido, estabeleceu a exigência, para a regularidade da acumulação de cargos públicos com jornada superior a 60 (sessenta) horas semanais, da existência de decisão fundamentada a respeito da inexistência de prejuízos para a atividade desempenhada, com a expressa indicação da autoridade responsável pela decisão, propiciando a sua eventual responsabilização pelos danos advindos da má prestação do serviço público.

29. Mais recentemente, adotando a mesma linha de entendimento, consignou o TCU no **Acórdão nº 625/2014 – Plenário**<sup>10</sup> que a mera “ausência de sobreposição de horários não é suficiente, por si só, para atestar a inexistência de prejuízos às atividades exercidas em cada um dos cargos objeto de acumulação”, sendo “necessário que a instância responsável pela análise da viabilidade da acumulação verifique, junto à autoridade hierarquicamente superior ao servidor, a qualidade e o não comprometimento do trabalho em face da extrapolação da carga horária de 60 horas semanais, fundamentando sua decisão e anexando ao respectivo processo administrativo a documentação comprobatória”.

30. Como regra, as posteriores decisões da Corte de Contas sobre o tema se baseiam nas ponderações estabelecidas no referido Acórdão nº 1.168/2012 – Plenário, constando, entre outros, dos Acórdãos nº 1.397/2012<sup>11</sup>, nº 1.627/2012<sup>12</sup>, nº 1.678/2012<sup>13</sup>, nº 1.679/2012<sup>14</sup>, nº 1.681/2012<sup>15</sup>, nº 1.683/2012<sup>16</sup>, nº 1.927/2012<sup>17</sup>, nº 2.402/2012<sup>18</sup>, nº

---

10 - Acórdão 625/2014, Rel. Min. José Jorge, Plenário, julgado em 19/03/2014.

11 - Acórdão 1.397/2012, Rel. Min. José Jorge, Plenário, Julgado em 06/06/2012.

12 - Acórdão 1.627/2012, Rel. Min. José Jorge, Plenário, Julgado em 27/06/2012.

13 - Acórdão 1.678/2012, Rel. Min. José Jorge, Plenário, Julgado em 04/07/2012.

14 - Acórdão 1.679/2012, Rel. Min. José Jorge, Plenário, julgado em 04/07/2012.

15 - Acórdão 1.681/2012, Rel. Min. José Jorge, Plenário, Julgado em 04/07/2012.

16 - Acórdão 1.683/2012, Rel. Min José Jorge, Plenário, Julgado em 04/07/2012.

17 - Acórdão 1.927/2012, Rel. Min. José Jorge, Plenário, julgado em 25/07/2012.

18 - Acórdão 2.402/2012, Rel. Min. José Jorge, Plenário, julgado em 05/09/2012.

37/2013<sup>19</sup>, nº 1.008/2013<sup>20</sup>, nº 1.544/2013<sup>21</sup>, nº 2.544/2013<sup>22</sup> e, ainda, dos mais atuais Acórdãos nº 3.127/2015<sup>23</sup> e nº 1.412/2016<sup>24</sup>, todos do Plenário do TCU.

## II.IV Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça

31. O Superior Tribunal de Justiça, no **MS 15.415 – 1ª Seção**<sup>25</sup>, julgado em 13 de abril de 2011, adotou o entendimento de que a incompatibilidade de horários do servidor que acumula cargos públicos não pode ser reconhecida com base na simples verificação da soma da carga horária semanal, sendo necessária a análise da situação específica de cada servidor.

32. A referida decisão, sob o argumento de inexistir jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça ou do Supremo Tribunal Federal a respeito da utilização do Parecer GQ-145 como baliza para definir a existência da compatibilidade de horários, baseou-se em precedentes dos Tribunais Regionais Federais. Segundo os julgados apontados entre aqueles proferidos pela 2ª instância da Justiça Federal, o Parecer GQ-145 cria restrição não prevista no art. 37, inciso XVI, da Constituição de 1988 ou na Lei nº 8.112/90, os quais, ao condicionar a acumulação de cargos à compatibilidade de horários, não fazem qualquer referência à carga horária máxima possível de ser assumida pelo servidor público.

33. Decidiu-se, portanto, que a compatibilidade de horários se caracteriza pela mera ausência de sobreposição de jornadas de trabalho, devendo exigir-se do servidor público não o respeito a determinada limitação de carga horária, mas o resultado de sua atuação profissional, sendo passível de apuração disciplinar, em processo administrativo destinado especificamente a tal fim, a conduta do servidor que desempenha de maneira insatisfatória os cargos públicos que acumula. Tal entendimento predominou no Superior Tribunal de Justiça nos anos seguintes, tendo sido reafirmado pela 1ª Seção do Tribunal no julgamento dos **MS 19274**<sup>26</sup>, **MS 15663**<sup>27</sup>, **MS 19776**<sup>28</sup>, **MS 19264**<sup>29</sup> e **MS 19476**<sup>30</sup>.

19 - Acórdão 37/2013, Rel. Min. José Jorge, Plenário, julgado em 23/01/2013.

20 - Acórdão 1.008/2013, Rel. Min. Valmir Campelo, Plenário, julgado em 24/04/2013.

21 - Acórdão 1.544/2013, Rel. Min. José Jorge, Plenário, julgado em 19/06/2013.

22 - Acórdão 2.544/2013, Rel. Min. José Jorge, Plenário, julgado em 18/09/2013.

23 - Acórdão 3.127/2015, Rel. Min. Benjamin Zymler, Plenário, julgado em 09/12/2015.

24 - Acórdão 1.412/2015, Rel. Min. Vital do Rêgo, Plenário, julgado em 10/06/2015.

25 - MS 15.415/DF, Rel. Min. Humberto Martins, Primeira Seção, julgado em 13/04/2011.

26 - MS 19.274/DF, Rel. Min. Humberto Martins, Primeira Seção, julgado em 13/03/2013.

27 - MS 15.663/DF, Rel. Min. Humberto Martins, Primeira Seção, julgado em 28/03/2012.

28 - MS 19.776/RJ, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, Primeira Seção, julgado em 10/04/2013.

29 - MS 19.264/DF, Rel. Min. Humberto Martins, Primeira Seção, julgado em 22/05/2013.

30 - MS 19.476/DF, Rel. Min. Humberto Martins, Primeira Seção, julgado em 22/05/2013.

34. No ano de 2015, porém, a 1ª Seção do Superior Tribunal de Justiça modificou seu entendimento sobre o tema, decidindo, no **MS 19336**<sup>31</sup>, pela ilicitude da acumulação de cargos ou empregos públicos com carga horária semanal superior a 60 (sessenta) horas. Argumentou-se, na oportunidade, que a possibilidade de acumulação de cargos públicos prevista no inciso XVI do art. 37 da Constituição de 1988 é exceção à regra geral da não acumulação, devendo ser interpretada restritivamente. Afirmou-se, ainda, a necessidade de conferir privilégio ao princípio constitucional da eficiência, observando-se a necessidade de o servidor público “estar em boas condições físicas e mentais para bem exercer as suas atribuições, o que certamente depende de adequado descanso no intervalo entre o final de uma jornada de trabalho e o início da outra, o que é impossível em condições de sobrecarga de trabalho”. Sustentou-se, por fim, a razoabilidade da jornada semanal máxima de 60 (sessenta) horas, com referência expressa à jurisprudência do TCU e ao Parecer GQ-145.

35. Posteriormente, ao julgar o **MS 22002 - 1ª Seção**<sup>32</sup>, o STJ reafirmou o citado posicionamento, entendendo que a acumulação de cargos prevista no art. 37, inciso XVI, da Constituição de 1988 deve ser tida como exceção, e, em consequência, receber interpretação restritiva. Conforme decidido, a limitação da carga horária semanal em 60 (sessenta) horas não esvazia a garantia constitucional prevista no mencionado dispositivo constitucional, sendo necessário atentar para o princípio da eficiência na Administração Pública e assegurar ao servidor uma carga de trabalho que lhe garanta boas condições físicas e mentais para exercer as suas atribuições, bem como o adequado descanso no intervalo interjornadas.

36. Nesse mesmo sentido foi a decisão adotada no **AgRg no AREsp 415.766/RJ**<sup>33</sup>, tendo restado consignado que “a compatibilidade de horários não deve ser apreciada com a simples ausência de choque de horários de exercício efetivo do trabalho, mas se deve ter o cuidado de garantir ao trabalhador o tempo para refeição, deslocamento e descanso necessários e suficientes para a sua adequada recuperação”. Argumentou-se, na oportunidade, a necessidade de observância dos “parâmetros constitucionais relativos à dignidade humana e aos valores sociais do trabalho”, evitando-se o acúmulo de jornadas de trabalho exaustivas pelo servidor público e de se prestigiar o posicionamento adotado no Parecer GQ-145 e no Acórdão nº 2.133/2005 - 1ª Câmara do TCU, “uma vez que atendem ao princípio da razoabilidade e proporcionalidade”.

37. Tal linha de entendimento é a que hoje prevalece no Superior Tribunal de Justiça, encontrando-se nos recentes acórdãos **AgRg no AREsp 352.654/RJ**<sup>34</sup>, **AgRg no AREsp 527.298/RJ**<sup>35</sup>, **AgRg no AREsp 635.736/RJ**<sup>36</sup>, **AgRg no AREsp 530.482/SE**<sup>37</sup>, **AgRg no AREsp 313.256/**

31 - MS 19.336/DF, Rel. Min. Eliana Calmon, Rel. p/ Acórdão Min. Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, julgado em 26/02/2014.

32 - MS 22.002/DF, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, julgado em 09/12/2015.

33 - AgRg no AREsp 415.766/RJ, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 20/10/2015.

34 - AgRg no AREsp 352.654/RJ, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 22/04/2014.

35 - AgRg no AREsp 527.298/RJ, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 06/11/2014.

36 - AgRg no AREsp 635.736/RJ, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 07/05/2015.

37 - AgRg no AREsp 530.482/SE, Rel. Min. Olindo Menezes (Desembargador Convocado do TRF 1ª Região), Primeira Turma, julgado em 16/06/2015.

RJ<sup>38</sup>, AgRg no AREsp 669.253/ES<sup>39</sup>, AgRg no AREsp 737.684/RJ<sup>40</sup>, AgRg no AgRg no AREsp 736.635/SE<sup>41</sup>, AgRg nos EDcl nos EDcl no AREsp nº 744.887/SC<sup>42</sup>.

## II.V Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal

38. No Supremo Tribunal Federal, prevalece o entendimento de que a compatibilidade de horários decorre da simples inexistência de sobreposição entre as jornadas de trabalho a que submetido o servidor público, considerando-se inconstitucionais as normas administrativas que impedem a acumulação de cargos públicos baseadas na limitação da carga horária.

39. A jurisprudência do STF tratou, em primeiro lugar, das acumulações de cargos públicos baseadas no citado §2º do art. 17 do ADCT. Conforme visto, o referido dispositivo constitucional assegurou “o exercício cumulativo de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde que”, quando da promulgação da Constituição de 1988, estivessem “sendo exercidos na administração pública direta ou indireta”. A peculiaridade em relação a esta hipótese de acumulação reside na inexistência de menção expressa, no dispositivo do ADCT, da necessidade de compatibilidade de horários.

40. Tem-se, nesse sentido, que, no ano de 2005, no **RE 351.905**<sup>43</sup>, foi reconhecido o direito de acumular 2 (dois) cargos de auxiliar de enfermagem que já eram ocupados anteriormente à Constituição de 1988. Em razão de se tratar de carga horária superior a 65 horas semanais, o Estado do Rio de Janeiro, baseado no Decreto Estadual nº 13.042/89<sup>44</sup>, tentou fazer com que a servidora optasse por um dos cargos. Apesar de anuir com a tese defendida pela Procuradoria do Estado, de que o §2º do art. 17 do ADCT deveria ser interpretado em conjunto com o art. 37, inciso XVI, da Constituição de 1988, estando a acumulação autorizada na regra constitucional transitória condicionada à compatibilidade de horários, o STF deu ganho de causa à servidora, em razão da inexistência de sobreposição entre as jornadas de trabalho a que se submetia, veja-se:

Tem razão o Estado do Rio de Janeiro ao afirmar que o dispositivo constitucional transcrito deve ser interpretado em conjunto com inciso XVI do art. 37 da Constituição Fe-

38 - AgRg no AREsp 313.256/RJ, Rel. Min. Olindo Menezes (Desembargador Convocado do TRF 1ª Região), Primeira Turma, julgado em 16/06/2015.

39 - AgRg no AREsp 669.253/ES, Rel. Min. Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 23/06/2015.

40 - AgRg no AREsp 737.684/RJ, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 08/09/2015.

41 - AgRg no AgRg no AREsp 736.635/SE, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 06/10/2015.

42 - AgRg nos EDcl nos EDcl no AREsp 744.887/SC, Rel. Min. Diva Malerbi (Desembargadora Convocada TRF 3ª Região), Segunda Turma, julgado em 17/05/2016.

43 - RE 351.905, Rel. Min. Ellen Gracie, Segunda Turma, julgado em 24/05/2005.

44 - Decreto nº 13.042/89, do Estado do Rio de Janeiro. “Art. 1º. Independentemente da licitude, à luz dos dispositivos constitucionais, sendo que nesse conceito já englobada a compatibilidade de horários, não se admitirá a acumulação de cargos, empregos ou funções públicas cuja carga de trabalho ultrapasse 65 (sessenta e cinco) horas semanais.” Disponível em: <<http://www.redegrh.rj.gov.br/uploads/legislacoes/Decreto%2013.042%201989%20-%20Acumula%C3%A7%C3%A3o%20de%20Cargos.pdf>>

deral, estando a acumulação de cargos condicionada à compatibilidade de horários. No caso dos autos, ficou comprovado na instância ordinária que não havia choque de horário nos dois hospitais em que a recorrida trabalhava. Deve ser afastada, portanto, a alegada ofensa a esse dispositivo.

Assim, sob o ponto de vista das normas constitucionais, a recorrida preencheu todos os requisitos para a pretendida acumulação.

É lícito ao Chefe do Executivo editar decretos para dar cumprimento à lei e à Constituição. Não pode, entretanto, sob o pretexto de regulamentar dispositivo constitucional, criar regra não prevista, como fez o Estado do Rio de Janeiro no presente caso, fixando verdadeira norma autônoma.

41. Mais recentemente, o RE 351.905 foi utilizado como fundamento para a decisão monocrática de negativa de seguimento do **AI 762427**<sup>45</sup>, aviado pela Procuradoria Federal junto à Universidade Federal de Goiás contra decisão da Justiça Federal de 2ª Instância que afirmava a inexistência “de suporte legal” e a afronta ao texto constitucional da “vedação de acumulação de cargos quando a jornada de trabalho ultrapassar 60 (sessenta) horas semanais”. Com base no mesmo precedente foram também decididos o **RE 821.766**<sup>46</sup> e o **RE 565917-AgR**<sup>47</sup>, ambos interpostos contra acórdãos que haviam considerado inconstitucionais as restrições sustentadas no Parecer GQ-145, além do **AI 834.334**<sup>48</sup>, em cujo acórdão constou a afirmativa de que “a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que a acumulação de dois cargos públicos privativos de profissionais de saúde, com profissão regulamentada, é garantia constitucional, desde que haja compatibilidade de horários no exercício das funções”.

42. No **Ag.Rg no RE 633.298**<sup>49</sup>, 14/02/2012, em que se discutiu a acumulação de 2 (dois) cargos de técnico em radiologia, os quais, por razões de saúde do trabalhador, o art. 14 da Lei nº 7.394/82 impõe o limite de carga horária de 24 horas semanais, registrou, novamente, o STF, que a sua orientação jurisprudencial “no sentido de que a acumulação de dois cargos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas, nos termos do art. 37, XVI, c, da Constituição, está condicionada apenas à existência de horários compatíveis entre os cargos exercidos”, afastando-se “o argumento de que a existência de norma infraconstitucional que estipule limitação de jornada semanal constituiria óbice ao reconhecimento do direito à acumulação permitida pela Carta Maior”.

43. Entre as mais recentes decisões do STF sobre o tema podem ser citados o **ARE 995790**<sup>50</sup>, quando, invocando como precedente o **ARE 859.484-AGR**<sup>51</sup>, afirmou-se que a “juris-

45 - AI 762.427, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 08/04/2011.

46 - RE 821.766, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 07/07/2014.

47 - RE 565.917 AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Primeira Turma, julgado em 19/10/2010.

48 - AI 834.334, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 18/01/2011.

49 - RE 633.298 AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, julgado em 13/12/2011.

50 - ARE 995.790, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 30/09/2016.

51 - ARE 859.484-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, DJe 19/6/2015.

prudência firmada por esta Corte” é “no sentido de que é autorizada a acumulação remunerada de um cargo de professor com outro, técnico ou científico, quando há compatibilidade de horários no exercício das funções, não podendo a norma infraconstitucional estipular limitação de jornada semanal como óbice ao direito à acumulação previsto no art. 37, XVI, c, da Constituição”, e o **RE 925377**<sup>52</sup>, no qual o Ministro Teori Zavascki, em decisão monocrática, deu provimento a recurso extraordinário interposto contra decisão do STJ proferida no AgRg no AREsp 669.253/ES<sup>53</sup> para declarar a ilegalidade da acumulação de cargos públicos com carga horária de 70 (setenta) horas semanais, “ultrapassando a limitação de 60 horas estabelecida pelo Parecer da AGU n. 145, o que é destituído de razoabilidade”.

## II.VI Doutrina

44. Assim como na jurisprudência, a matéria em análise é objeto de controvérsia entre os doutrinadores que sobre ela se debruçaram. Ressalte-se, em primeiro lugar, o entendimento de **Valerio Mazzuoli e Waldir Alves**<sup>54</sup>, que, considerando a acumulação de cargos como um direito do servidor, estabelecido em norma constitucional de eficácia plena, assim se manifestam:

Não há previsão constitucional, tampouco legal, de número máximo de carga horária semanal como previsão *in abstracto* para se averiguar a compatibilidade de horários, a qual “deve ser entendida como horários conciliáveis, ou seja, que não prejudiquem a regular prestação do necessário serviço público desempenhado”. Em outras palavras, sendo os horários comprovadamente compatíveis, não há que se criar limites de horários (v.g., de trabalhar o servidor o máximo de 60h semanais, como já pretendeu a AGU em parecer sem qualquer fundamento constitucional...), a fim de cercear o servidor do direito que lhe garante o texto constitucional em vigor.

Frise-se, de antemão, que o ônus da prova da incompatibilidade de horários em situação de acumulação de cargos constitucionalmente autorizada jamais pode incumbir ao servidor, mas sim à Administração Pública. Também, é necessário deixar claro, desde logo, que a regra da compatibilidade de horários rege-se pelo princípio da verdade real, ou seja, pelo princípio segundo o qual é vedado à Administração utilizar-se de somatórias abstratas – como, v.g., dizer que é impossível trabalhar dois turnos de 8h por dia, por conta de um possível desgaste ou prejuízo à saúde do servidor, fator que não cabem à Administração regular – para impedir ao servidor o exercício do direito que a Constituição expressamente lhe assegura.

Destaque-se, por fim, que é de competência exclusiva do órgão de pessoal a fiscalização do fiel cumprimento dos respectivos horários.

(...)

52 - RE 925.377, Rel. Min. Teori Zavascki, julgado em 26/09/2016.

53 - AgRg no AREsp 669.253/ES, Rel. Min. Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 23/06/2015.

54 - *Acumulação de cargos públicos*: Uma questão de aplicação da Constituição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p.46-54.

A incompatibilidade de horários entre os dois cargos públicos cumulados pode dar-se de várias maneiras. A primeira ocorre quando há sobreposição dos horários de trabalho do servidor. Por exemplo, se o servidor trabalha até às 19 h num cargo e obrigatoriamente deve estar fisicamente no outro às 18h, a princípio há incompatibilidade de horários. Assim, se o servidor bate o ponto no segundo trabalho às 18 h, significa que trabalhou 1h a menos no primeiro, configurando-se a incompatibilidade; poderá o servidor, entretanto, compensar o período de 1h em questão trabalhando além do horário inicialmente estabelecido, ou mesmo trabalhando durante o período de intervalo e, até, por outra forma de compensação.

A segunda hipótese de incompatibilidade tem lugar quando se torna extremamente difícil (ou, em alguns casos, até mesmo impossível) o servidor locomover-se de um local ou outro em tempo hábil para assumir os seus afazeres. Assim, ocorrerá esta hipótese de incompatibilidade de horários quando o servidor, v.g., tiver que trabalhar até as 18 h na cidade de São Paulo e ter que lecionar em Ribeirão Preto às 19h. À evidência que não se conseguiria sair do trabalho às 18h e percorrer 313 km até a outra cidade em menos de 1h (mesmo contando com o transporte aéreo, tendo em vista o tempo de ida ao aeroporto, embarque, etc.).

Não haverá incompatibilidade de horários se, no contexto de uma cidade de porte médio, como Cuiabá, Goiânia, Natal ou Teresina, o servidor dispuser, v.g., de 15 ou 20 minutos para chegar de um local ao outro, quando o tempo for suficiente para realizar o traslado (de automóvel, motocicleta, ou até mesmo a pé, dependendo da distância). Assim, a análise da compatibilidade de horários nesses casos deve ser analisada com cautela. Seja como for, nunca é demais lembrar que o ônus de provar a incompatibilidade de horários cabe à Administração Pública, jamais ao servidor.

45. No mesmo sentido é o entendimento de **Fabrcio Motta e Luciano Ferraz**<sup>55</sup>, que corroboram a tese da acumulação de cargos públicos como direito constitucional do servidor e rechaçam o estabelecimento de presunção absoluta em favor da impossibilidade de cumprimento de carga horária de trabalho superior a 60 (sessenta) por semana, veja-se:

No âmbito do Superior Tribunal de Justiça, prevaleceu até recentemente o entendimento contrário ao Parecer GQ 145 da Advocacia-Geral da União. Porém, a partir do julgamento pela 1ª Seção do MS 19.336/DF, DJe 14.10.2014, a orientação alinhou-se à antiga posição do TCU, no sentido de que “a acumulação de cargos constitui exceção, devendo ser interpretada de forma restritiva, de maneira a atender ao princípio constitucional da eficiência, na medida em que o profissional da área de saúde precisa estar em boas condições físicas e mentais para bem exercer as suas atribuições, o que certamente depende de adequado descanso no intervalo entre o final de uma jornada de trabalho e o início da outra, o que é impossível em condições de sobrecarga de trabalho. Desse modo, revela-se coerente o limite de 60 (sessenta) horas semanais, fato que certamente não decorre de coincidência, mas da preocupação em se otimizar os serviços públicos, que dependem de adequado descanso dos servidores públicos. É limitação que atende ao princípio da eficiência sem esvaziar o conteúdo do art. 37, XVI, da Constituição Federal”.

A nova posição do STJ, com o devido respeito, não se afigura adequada, sendo que o pró-

55 - DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MOTTA, Fabrcio; FERRAZ, Luciano de Araújo. *Servidores Públicos na Constituição Federal*. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2011, p.103

prio TCU (cuja antiga orientação é citada como alicerce do *leading case* no STJ) já reviu seu posicionamento sobre o tema. A atual jurisprudência do TCU, acertada, registra a necessidade de apuração da compatibilidade caso a caso. Havendo extrapolação da carga horária de sessenta horas semanais, a instância responsável pela análise da viabilidade da acumulação deve verificar, junto à autoridade hierarquicamente superior ao servidor, a qualidade e o não comprometimento do trabalho, fundamentando sua decisão e anexando ao respectivo processo administrativo a documentação comprobatória.

Discorda-se, com efeito, da orientação do STJ, pelos seguintes fundamentos: (a) o STJ partiu de uma presunção, a de que a jornada de trabalho superior a 60 horas semanais afronta o princípio constitucional da eficiência, para concluir pela incompatibilidade de horário. Essa presunção não pode ser uma presunção absoluta, admitindo, portanto, prova em contrário; (b) não existe norma constitucional ou legal que estabeleça essa presunção de impossibilidade de acumulação de cargos quando a jornada somada seja superior a 60 horas; (c) a acumulação, embora seja uma exceção, é um direito constitucionalmente assegurado ao servidor, que tem a prerrogativa de comprovar que é capaz de desempenhar ambos os cargos cumulativamente, sem prejuízo do correto exercício de suas funções.

**46. Ivan Barbosa Rigolin<sup>56</sup>** parece também entender a compatibilidade de horários como ausência de sobreposição de horários, conforme se extrai da passagem que se segue:

Pelo § 2º, qualquer acumulação de cargos dentro da União, ainda que constitucional e portanto legalmente permitida, ficará sempre sujeita a comprovação de horários compatíveis, ou seja: a de que o horário de um cargo não se sobrepõe nem interfere no horário de outro, permitindo ao servidor desempenhar ambos sem a necessidade de estar em dois lugares ao mesmo tempo, exercitando uma bilocação que muitos teólogos afirmam ser apanágio exclusivo de Santo Antônio, e não dos demais mortais.

É evidente que, em se sobrepondo os horários de dois cargos públicos, um dos dois haverá necessariamente de ser lesado com o exercício cumulativo pelo mesmo servidor, o que constitui evidente e grave irregularidade, com necessária lesão ao erário.

Sobre a questão da compatibilidade horária de servidor público, e muito coerentemente, assim já decidiu o TRF-5ª Região: “É incompatível a jornada de trabalho de 40 horas semanais em acumulação com outros empregos onde a funcionária dá plantões noturnos de 12 horas. Com apenas duas horas para repouso noturno e alimentação, não se concebe a compatibilidade sem prejuízo da prestação de serviço. – Constatada a acumulação, cabe à administração decidir pela redução ou não da jornada de trabalho, de acordo com o interesse do serviço” (MAS n. 1326-PB, 2ª Turma, DJ, 16-8-1991).

47. Por outro lado, não se pode deixar de citar a lição de **Cármem Lúcia Antunes Rocha<sup>57</sup>** que, apesar de não tratar especificamente da questão da compatibilidade de horários, apresenta visão diferenciada, muito mais restritiva, a respeito da possibilidade de acumulação de cargos prevista na Constituição de 1988. A atual Presidente do STF defende que, em se tratando de exceção, deve a

56 - *Comentários ao Regime Único dos Servidores Públicos Civis*. 7.ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p.308.

57 - *Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos*. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 266-270.

acumulação de cargos públicos ser interpretada restritivamente. Sustenta, ainda, que o art. 37, inciso XVI, da Constituição de 1988 apenas admite a acumulação de cargos públicos nas hipóteses que descreve, cabendo à Administração Pública, com base na ponderação dos interesses em jogo, decidir, no caso concreto, sobre a pretendida acumulação. Veja-se:

Sendo a regra a inacumulabilidade dos cargos e empregos públicos, fundamenta-se nos princípios acima referidos [igualdade jurídica dos administrados, moralidade e eficiência] e haverá de receber interpretação sempre restritiva quanto às exceções que nela se definam. Honra-se, assim, o princípio hermenêutico segundo o qual se interpreta restritivamente norma na qual se contenha uma exceção.

Pela inacumulabilidade busca-se afastar privilégio de um ou outro, o favoritismo na eleição de ocupantes de cargos públicos, a racionalidade na escolha e na atribuição das funções, de tal modo possam elas se desenvolver a contento.

(...)

Para permitir as exceções tidas como necessárias, mas sem deixar em aberto a criação de novas hipóteses que poderiam servir de gazua antijurídica, em vez de ser apenas uma chave do Direito para melhor atender às exigências públicas, é que o constituinte de 87/88 exauriu os casos em que se podem permitir as acumulações de cargos, funções e empregos públicos. Note-se: a Constituição não determina que ali haja a acumulação: permite apenas que, diante do caso oferecido ao administrador público, ele possa, verificando a causa social e o interesse da coletividade, vir a autorizar e a proceder a nomeações que impliquem a duplicação de vínculo jurídico com um mesmo servidor. Por isso que é uma possibilidade constitucionalmente acolhida no sistema é que põe na norma os únicos casos que admitem a excepcional condição administrativa, sendo inconstitucionais quaisquer comportamentos, legislativos, constituintes estaduais ou administrativos, que superem os estritos limites da exceção constitucional.

48. Por fim, devem ser mencionados 2 (dois) artigos, subscritos, o primeiro, por Procuradora do Estado do Rio de Janeiro e, o segundo, por Procurador do Estado do Espírito Santo, que defendem a adoção de parâmetros fixos, como o eleito no Parecer GQ-145 e no Decreto nº 13.042/89, do Estado do Rio de Janeiro, para nortear a atuação administrativa referente à carga horária máxima para a acumulação de cargos públicos. Estas as passagens que nos interessam dos trabalhos referidos:

Ao determinar a carga horária semanal máxima como de 65 horas semanais, o Decreto 13.042/89, no legítimo exercício do poder regulamentar, estabeleceu os contornos da locução “compatibilidade de horários” – inequívoco conceito jurídico indeterminado.

Houve, assim, uma ponderação realizada pelo próprio administrador público entre o princípio constitucional da eficiência administrativa, de um lado, e o direito à acumulação de cargos públicos, de outro. Trata-se, pois, de fixação, através do poder regulamentar, de interpretação administrativa.

(...)

Observe-se que os precedentes em torno do tema, em regra, não chegam a enfrentar

se os limites de 60 horas semanais, em âmbito federal, ou 65 horas, como no Estado do Rio de Janeiro, revestem-se de razoabilidade. Rechaça-se, pura e simplesmente, a própria possibilidade de os entes federativos editarem decretos para disciplinar a matéria. E passa-se a exigir que os entes referidos aparelhem a máquina estatal para – em cada caso isolado de acumulação, a partir do confronto entre as folhas de ponto do servidor – verificarem se está ou não havendo conflito de horários.

Além de o Poder Judiciário estar se imiscuindo na seara da própria organização administrativa, como já se sustentou aqui, o princípio da eficiência resta vulnerado. Afinal, a Administração perde a prerrogativa de, pautada em padrões de razoabilidade, estabelecer a carga horária máxima de seus servidores. Passa-se aos riscos do casuísmo, apto a produzir toda a ordem de consequências.

(...)

Portanto, contrariamente ao entendimento que se vem formando em torno do tema, a Administração de “resultados” pressupõe o uso de standards racionais e razoáveis, e não de simples casuísmos. Verificando-se, pois, conforme será descrito no item seguinte, que os parâmetros de 60 e 65 horas semanais trabalhadas para fins de acumulação mostraram-se adequados, ambos devem ser plenamente dotados de juridicidade.

Ademais, não existe um direito absoluto à acumulação de cargos públicos, pelo que não há óbice a que o requisito da “compatibilidade de horários” seja interpretado no sentido de que o servidor público deva respeitar o limite máximo de horas estabelecido via poder regulamentar.

**(OLIVEIRA, Maurine Morgan P. A acumulação remunerada de cargos públicos: a compatibilidade de horários e o poder normativo da Administração Pública. *Fórum Administrativo*, Belo Horizonte, ano 15, n. 171, p. 50-64, maio 2015.)**

As acumulações em geral são nocivas, em razão do risco de prejuízo aos princípios da eficiência, moralidade e igualdade, entre outros, os quais são os pilares da regra da inacumulabilidade. O princípio da eficiência deve ser buscado na maior medida possível, o que seria comprometido no caso de assunção de várias funções por um servidor, sendo duvidoso que sejam todas as atribuições executadas com excelência. A acumulação de autoridade, prestígio, influência e outros benefícios indiretos não é saudável ao Estado Democrático de Direito, daí o risco de ofensa ao princípio da moralidade, que resultaria (na maioria das vezes) comprometido. O princípio da igualdade, na acepção de garantia de idêntica oportunidade de acesso aos cargos públicos, funciona como fundamento da proibição, em virtude da necessidade de evitar-se que afortunados angariem expressivo número de cargos.

(...)

Nessa ordem de ideias, tem-se sempre asseverado que as hipóteses de cumulação permitida devem receber interpretação restritiva, preferindo-se, em caso de dúvida invencível, a interpretação que evite o privilégio de acumular, ou seja, dever-se-á evitar a ampliação das noções decorrentes dos termos empregados nos casos de permissão.

(...)

Nota-se inclinação da jurisprudência pela invalidade de decreto (ou mesmo de outro ato infralegal) que fixe limite máximo de horas trabalhadas por semana para o fim de impedir a acumulação, se não se encontrar o servidor em situação de choque de horários nos

dois cargos. Vê-se, aí, tendência em que o conceito constitucional de compatibilidade de horários seja tomado de modo restrito, como simples não superposição de jornadas. Sem embargo, tomando-se como exemplo o limite (mais restritivo) de 60 (sessenta) horas semanais, tem-se que corresponde a uma jornada de 12 (doze) horas diárias multiplicada por 5 (cinco) dias de trabalho. Por certo, acumulação de trabalho em tempo muito superior a esse só seria possível caso não atendidas as responsabilidades dos postos de trabalho ou se negligenciada a própria saúde do servidor, o que não se pode admitir, até sob pena de interpretação dessa estirpe violar o princípio da razoabilidade. Apreendido esse pensamento, o decreto (ou outro ato) que fixe limite máximo de horas por semana não é inconstitucional ou ilegal, não merecendo aplausos a orientação que toma corpo na jurisprudência.

(ALMEIDA, Pericles Ferreira de. *Considerações a respeito da acumulação de cargos. Fórum Administrativo, Belo Horizonte, ano 12, n. 138, ago. 2012.*)

## II.VII Revisão do Parecer GQ-145

49. O tema da compatibilidade de horários para a acumulação de cargos públicos é dos mais controvertidos em nosso Direito Administrativo. Prova disso é a diversidade de opiniões que se encontra na doutrina a respeito do assunto e, especialmente, a hesitação observada na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal de Contas da União, que, em curto espaço de tempo, adotaram entendimentos diametralmente opostos sobre a matéria.

50. Vários são os argumentos que podem ser invocados a favor da restrição da jornada de trabalho a que se submetem os servidores que, nos termos do art. 37, incisos XVI e XVII, da Constituição de 1988, acumulam cargos públicos, a exemplo da regulamentação que consta do Parecer GQ-145. Com efeito, a política de limitação da duração do trabalho tem como objetivo precípuo a garantia de condições dignas ao trabalhador, preservando sua saúde e a segurança do local de trabalho e permitindo a harmonização de sua ocupação profissional com sua vida familiar e afetiva. Trata-se, portanto, da realização de valores estruturais de nosso sistema constitucional, a partir dos quais devem ser entendidos todos os demais termos do Ordenamento Jurídico vigente.

51. A especial ênfase conferida pela Constituição de 1988 às políticas de saúde, notadamente de saúde do trabalhador e de prevenção de acidentes do trabalho, bem como à garantia das condições mínimas para o lazer e o livre desenvolvimento da personalidade do indivíduo na família e na comunidade, se constata do considerável número de dispositivos que dedica ao assunto, a exemplo dos que se seguem:

**Art. 6º** São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

**Art. 7º** São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à me-

lhoraria de sua condição social:

(...)

XIII - **duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais**, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho;

(...)

XXII - **redução dos riscos inerentes ao trabalho**, por meio de normas de saúde, higiene e segurança;

**Art. 194.** A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os **direitos relativos à saúde**, à previdência e à assistência social.

**Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado**, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

**Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde**, cabendo ao poder público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

**Art. 200.** Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: (...)

II - executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de **saúde do trabalhador**;

**Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado.**

52. A respeito da redução da carga de trabalho semanal, Maurício Godinho Delgado<sup>58</sup> adverte tratar-se de medida profilática importante no contexto da moderna medicina laboral, não mais se caracterizando como estritamente econômicas as normas que dispõem sobre o assunto, mas como normas de saúde pública. O autor sustenta a existência de vinculação direta entre o alongamento e a concentração da jornada de trabalho e os riscos à saúde no ambiente do trabalho, veja-se:

É importante enfatizar que o maior ou menor espaçamento da jornada (e duração semanal e mensal do labor) atua, diretamente, na deterioração ou melhoria das condições interna de trabalho na empresa, comprometendo ou aperfeiçoando uma estratégia de redução dos riscos e malefícios inerentes ao ambiente de prestação de serviços. Outras palavras, a modulação da duração do trabalho é parte integrante de qualquer política de saúde pública, uma vez que influencia, exponencialmente, a eficácia das medidas de medicina e segurança do trabalho adotadas na empresa. Do mesmo modo

58 - *Curso de Direito do Trabalho*. 11. ed. São Paulo: LTR, 2012, p. 863-864.

que a ampliação da jornada (inclusive com a prestação de horas extras) acentua, drasticamente, as probabilidades de ocorrências de doenças profissionais ou acidentes do trabalho, sua redução diminui, de maneira significativa, tais probabilidades da denominada “infortunistica do trabalho”.

53. A decisão adotada na Constituição de 1988, especialmente em seu art. 7º, inciso XIII, c/c art. 39, §3º, de garantir ao trabalhador e, mais especificamente, ao servidor público jornada de trabalho com duração máxima de 8 (oito) horas diárias e 44 (quarenta e quatro) semanais, está alinhada com as diretrizes da Organização Internacional do Trabalho - OIT, que, em relatório publicado no ano de 2009, aponta como insalubre o trabalho em jornada regular de 50 (cinquenta) horas semanais<sup>59</sup>. Atualmente, a OIT mantém em vigor a Recomendação nº 116, de 1962, que determina a jornada de trabalho de 40 horas semanais como “um padrão social a ser alcançado”.

54. Os limites à jornada de trabalho vem sendo objeto de atenção, também, no plano do Direito Internacional, que caracteriza a duração razoável do trabalho e, ainda, o direito ao descanso e ao lazer como Direitos Humanos. Nesse sentido, encontram-se os seguintes documentos internacionais:

**Artigo 24º da Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Toda a pessoa tem direito ao repouso e aos lazeres, especialmente, a uma limitação razoável da duração do trabalho e as férias periódicas pagas.

**Artigo 7º do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.** Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa de gozar de condições de trabalho justas e favoráveis, que assegurem especialmente:

(...)

O descanso, o lazer, a limitação razoável das horas de trabalho e férias periódicas remuneradas, assim como a remuneração dos feridos.

(adotado pela XXI Sessão da Assembleia-Geral das Nações Unidas em 19 de dezembro de 1966 e promulgado no Brasil pelo Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992.)

**Artigo 7º do Protocolo de São Salvador.**

Os Estados-Partes neste Protocolo reconhecem que o direito ao trabalho, a que se refere o artigo anterior, pressupõe que toda pessoa goze desse direito em condições justas, equitativas e satisfatórias, para que esses Estados garantirão em suas legislações internas, de maneira particular:

(...)

g) limitação razoável das horas de trabalho, tanto diárias quanto semanais. As jornadas serão de menor duração quando se tratar de trabalhos perigosos, insalubres ou noturnos;

(Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, concluído em 17 de novembro de 1988 e promulgado no Brasil pelo Decreto nº 3.321, de 30 de dezembro de 1999.)

59 - LEE, Sangheon; MCCANN, Deirdre; MESSENGER, Jon C. *Duração do Trabalho em Todo o*



55. O que se pretende esclarecer com tais considerações é que, abandonando-se interpretação isolada do art. 37, inciso XVI, da Constituição de 1988 em prol de uma leitura mais ampla das diretrizes constitucionais vigentes, bem como dos compromissos assumidos pelo Estado brasileiro perante a comunidade internacional, seria possível concluir pela razoabilidade das decisões administrativas que impõem limitações de jornada de trabalho aos servidores públicos que se beneficiam das excepcionais hipóteses de acumulação lícita de cargos públicos. Com efeito, a Constituição de 1988 nos oferece, especialmente, em seu art. 7º, inciso XIII, parâmetros razoáveis para a limitação da jornada a que se deve submeter o trabalhador em geral, aí incluído o servidor público, sendo contraditória a seus princípios fundamentais a imposição de jornadas de trabalho degradantes, que sejam capazes de comprometer a saúde do indivíduo e o tempo mínimo necessário para o seu repouso, alimentação, higiene, deslocamento, lazer e convivência familiar.

56. Outra linha de argumentação pertinente à discussão diz respeito ao princípio da eficiência do serviço público, que é utilizado, inclusive, como fundamento do posicionamento que o STJ hoje ostenta sobre a matéria. Trata-se, resumidamente, de trazer à ponderação o fato de que o servidor público que se sujeita a carga horária de trabalho excessiva tem, naturalmente, seu rendimento diminuído, acarretando potencial prejuízo ao funcionamento das estruturas administrativas nas quais inserido. Nesse sentido, seria de se considerar razoável e proporcional a limitação em 60 (sessenta) horas da carga horária de trabalho semanal do servidor público, preservando-se, de tal forma, além do interesse público, a excepcional possibilidade de acumulação de cargos públicos prevista constitucionalmente.

57. Nada obstante, a melhor orientação a ser dirigida à Administração Pública Federal no presente momento é a que se extrai da jurisprudência do STF e do TCU, segundo a qual 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 interessado, sendo insuficiente o cotejo do somatório de horas resultante da acumulação com padrão estabelecido em ato infralegal. Nos termos do entendimento referido, a Constituição de 1988, ao definir as hipóteses de acumulação de cargos públicos, não estabeleceu qualquer limite de carga horária, orientação que foi seguida pela legislação ordinária. Assim, carece de fundamento legal a decisão administrativa que veda a acumulação de cargos públicos com base em presunção absoluta de incompatibilidade de horários decorrente da mera extrapolação de carga horária prevista abstratamente.

58. A corroborar tal entendimento, tem-se que o legislador ordinário, nas hipóteses em que decide pela necessidade de limitação das atividades profissionais dos servidores que exercem determinadas funções públicas, vem sujeitando-lhes a regimes diferenciados, a exemplo dos regimes de dedicação exclusiva das Instituições Federais de Ensino e das Agências Reguladoras. A eventual definição da carga horária máxima passível de ser assumida pelos servidores públicos dedicados a determinadas funções ou postos de trabalho, portanto, é matéria reservada à lei, cabendo ao Congresso Nacional a regulamentação do requisito constitucional da compatibilidade de horários de que ora se trata.

59. É importante ressaltar, porém, que a mera inexistência de sobreposição de horários não é suficiente, por si só, para atestar a licitude da acumulação de cargos, cabendo a cada um dos órgãos e entidades públicos envolvidos a efetiva verificação da ausência de prejuízo às atividades

exercidas em ambos os vínculos com a Administração Pública, bem como do cumprimento da carga horária prevista. É recomendável, ademais, em razão do entendimento que vem sendo sustentado pelo TCU, que a decisão que autoriza a acumulação de cargos públicos com jornada total superior a 60 (sessenta) horas seja juntada ao processo respectivo com todos os seus fundamentos e acompanhada da documentação comprobatória pertinente, além da expressa indicação da autoridade responsável pela autorização.

60. Deve-se registrar, ainda, que um dos pontos que deve constar da decisão de autorização da acumulação de cargos públicos é a conclusão quanto à viabilidade do deslocamento entre as sedes de ambas as unidades administrativa a que vinculado o servidor interessado. A compatibilidade de horários somente poderá ser reconhecida nos casos em que seja possível o deslocamento regular do servidor público a tempo de cumprir com exatidão todas as suas obrigações funcionais, aplicando-se ao mesmo idêntico controle de horário e de desempenho que aplicável aos demais servidores.

61. A prova da ausência de sobreposição de horários deve ser apresentada e submetida à análise da Administração Pública pelo servidor interessado na acumulação, no prazo fixado para a posse no cargo ou emprego público respectivo. Admitida a acumulação e iniciado o exercício pelo servidor, competirá à Administração Pública avaliar periodicamente se, concretamente, a carga horária a que se encontra submetido compromete ou não o regular exercício de suas atribuições funcionais, decidindo sobre a possibilidade de manutenção da acumulação de ambos os vínculos com o serviço público.

62. Conclui-se, portanto, pela necessidade de revisão do Parecer GQ-145, conforme o rito do art. 40 da Lei Complementar 73/93<sup>60</sup>, adotando-se o entendimento de que é inválida a regulamentação administrativa que impõe limitação de carga horária semanal como óbice à acumulação de cargos públicos prevista no art. 37, incisos XVI e XVII, da Constituição de 1988. Deve, assim, a compatibilidade de horários a que se refere o referido dispositivo constitucional, ser analisada caso a caso pela Administração Pública, sendo 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.

## **II.VIII Eficácia prospectiva da nova interpretação e preservação das decisões administrativas regularmente adotadas com base no Parecer GQ-145**

63. Conforme visto, a controvertida questão do requisito constitucional da compatibilidade de horários para a acumulação remunerada de cargos ou empregos públicos, previsto no art. 37, inciso XVI, da Constituição de 1988, foi equacionada no âmbito do serviço público federal

<sup>60</sup> - *Mundo*: Tendências de jornadas de trabalho, legislação e políticas numa perspectiva global comparada. Secretaria Internacional de Trabalho, Brasília: OIT, 2009, p.8.

pelo Parecer GQ-145. Tendo sido o referido opinativo aprovado pela Presidência da República, o entendimento nele adotado vigorou com efeitos vinculantes para todos os órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Federal desde o ano de 1998, regulando, com efeitos gerais e abstratos, a totalidade das situações jurídicas a que se refere.

64. As soluções dadas aos casos de acumulação de cargos públicos baseadas no GQ-145, norma regulamentar aplicável à época, constituem-se em ato jurídico perfeito, sendo inalcançáveis pela nova regulamentação em razão, sobretudo, do princípio constitucional da segurança jurídica, derivação do próprio princípio do Estado de Direito e expresso na Lei do Processo Administrativo Federal (Lei nº 9.784/99), sob dois aspectos fundamentais.

65. O primeiro aspecto do princípio da segurança jurídica, de ordem objetiva, aproxima-se, em grande medida, da regra constitucional que veda a retroatividade da lei, e versa sobre critérios de interpretação das normas administrativas, **vedando objetivamente a aplicação retroativa de nova interpretação**, *in litteris*:

**Art. 2º** A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

(...)

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: (...)

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, **vedada aplicação retroativa de nova interpretação**.

66. Ainda por este prisma, Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>61</sup> afirma que as leis, em razão do caráter prospectivo de que se revestem, devem, ordinariamente, dispor para o futuro. Porém, não se ignora a possibilidade de mudança de orientação pela Administração Pública, o que provoca, por consequência lógica, certa insegurança jurídica na medida em que os interessados desconhecem o momento em que sua situação poderá ser alterada pela própria Administração. Nesse cenário, não se admite que os direitos e as obrigações, sejam dos administrados, sejam da Administração Pública, permaneçam flutuando ao sabor de interpretações variáveis no tempo, justificando-se aí a regra que veda a aplicação retroativa da nova interpretação jurídica.

67. Nesta mesma senda, o Conselho Nacional de Justiça já fixou o entendimento de que, ocorrendo nova interpretação administrativa, esta vinga para as situações que se consolidarem posteriormente, nos moldes da Lei nº 9.784/99, conforme espelhado no seguinte precedente<sup>62</sup>, dentre outros:

61 - “Art. 40. Os pareceres do Advogado-Geral da União são por este submetidos à aprovação do Presidente da República.

§ 1º O parecer aprovado e publicado juntamente com o despacho presidencial vincula a Administração Federal, cujos órgãos e entidades ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento.”

*Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Atlas, 2013, p. 85-86.

62 - PPs 200710000007809 e 200710000011825, Rel. Cons. Jorge Maurique, julgado em 04/12/07.

No caso em questão, dúvida alguma há que está sendo dada nova interpretação administrativa para o âmbito da Justiça do Trabalho, no bojo de processo administrativo, pelo que essa interpretação que agora se propõe deve gerar apenas efeitos para as futuras remoções, de molde a que os tribunais possam efetuar o correto planejamento orçamentário a fim de prever despesas de ajuda de custo nas remoções, de molde, pois entender o contrário implicaria em descumprir preceito legal (Lei 9784/99). Acredito, portanto, que é imperativo que esse Conselho reconheça que caso essa lei é norma de aplicação obrigatória, o que implica vedar qualquer efeito patrimonial nas remoções pretéritas...

68. Já o segundo aspecto evidencia o espectro subjetivo do instituto da segurança jurídica, qual seja, o princípio da proteção à confiança ou da confiança legítima, e estabelece inovadoramente prazo decadencial de cinco anos para os atos administrativos ablativos de direito, salvo comprovada má-fé:

**Art. 54.** O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

69. O citado dispositivo legal é imbuído do espírito de que, embora seja dever da Administração Pública rever seus próprios atos quando eivados de ilegalidade (autotutela), conforme classicamente se reconhece, não raras vezes esta revisão, pode não ser realizada a tempo e modo, seja porque se desconhece a ilegalidade cometida, seja porque se julga legítima a interpretação do direito perpetrada na ocasião, de forma que se permite que situações fáticas irreversíveis ou reversíveis, porém a custos juridicamente intoleráveis, consolidem-se, tornado-se, pois, mercedores da salvaguarda do ordenamento jurídico<sup>63</sup>.

70. Neste ponto, tem-se que, se o referido dispositivo da Lei nº 9.784/99 reveste-se em segurança jurídica a favor do administrado, verifica-se, também, na legislação ordinária, mais especificamente no art. 1º do Decreto nº 20.910/32, a existência de prazo quinquenal para o servidor solicitar a revisão de sua situação funcional. Em outras palavras, **o sistema jurídico apresenta-se em sua dualidade e aponta para a segurança jurídica para as relações como um todo.**

71. Desta feita, e tendo-se como imperativo a superação do entendimento exposto no Parecer GQ-145, cumpre apontar, por derradeiro, os mecanismos hábeis para tal mister, utilizando-se, para tanto, e de forma subsidiária, a novel sistemática de precedentes trazida pelo Novo Código de Processo Civil, nos termos do art. 15, *in litteris*:

**Art. 15.** Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente.

72. Abraçando a doutrina do *stare decisis*<sup>64</sup> dos países de tradição de *commom law*, por meio

63 - FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*. 1.ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 128/129 e 194.

64 - "Stare decisis é o que sobrou da expressão latina '*stare decisis et non quieta movere*'; ao pé da letra: 'que as coisas permaneçam firmes e imodificadas, em razão das decisões judiciais'". (PORTO, Sérgio Liberto. Sobre a *commom law*, civil law e o Precedente Judicial, in: *Estudo em homenagem ao Professor Egas Moniz de Aragão*).

da edição do Novo Código de Processo Civil, o Direito brasileiro percebeu a importância de se ter uma coerência e previsibilidade das decisões judiciais que são tão necessárias à própria estabilidade do Direito, de forma que não se pode admitir que situações juridicamente idênticas tenham um desfecho tão distinto dado pelos corpos decisórios.

73. Segundo Elpídio Donizetti<sup>65</sup>, o *stare decisis*, entendido como precedente de respeito obrigatório, corresponde à norma criada por uma decisão e que, em razão do status do órgão que a criou, deve ser obrigatoriamente respeitada pelos órgãos de grau inferior. Ainda de acordo com o autor, a existência desse precedente obrigatório pressupõe, a um só tempo, atividade constitutiva (de quem cria a norma) e atividade declaratória, destinada aos julgadores que tem o dever de seguir o precedente.

74. Não obstante, revela-se que essa procura de estabilidade sistêmica há muito inspira o Direito brasileiro, que buscava suprir a falta do *stare decisis* pela via normativa. Adotaram-se, sucessivamente, para tal tarefa, sucedâneos normativos ao *stare decisis*, a exemplo do controle abstrato de normas, ADIn interventiva, ADC, súmulas vinculantes, competência dada ao Senado para suspender em todo ou em parte parte, de qualquer lei ou ato, deliberação ou regulamento, quando hajam sido declarados inconstitucionais pelo Poder Judiciário<sup>[66]</sup> e, pela mesma lógica jurídica, os Pareceres Vinculantes aprovados pelo Presidente da República. Entretanto, seja pela via normativa ou pelos mecanismos de estabilidade do *stare decisis*, os entendimentos firmados não podem e nem devem possuir caráter absoluto e atemporal.

75. Voltando-se à sistemática do *stare decisis*, é imperioso ressaltar que a formação do precedente ocorre apenas pela razão de decidir do julgado, ou seja, pela sua *ratio decidendi*. Noutros termos, os fundamentos que sustentam os pilares de uma decisão é que podem ser invocados em julgamentos posteriores.

76. Neste diapasão, para que haja correta aplicação do precedente judicial ao caso concreto, competirá ao julgador a função de conferir se a demanda sob julgamento encontra similitude com o precedente, devendo-se analisar os elementos objetivos da demanda em comparação aos elementos caracterizadores dos casos antecedentes, por meio da utilização de técnicas de confronto, interpretação e aplicação (*distinguishing*) e de técnicas de superação (*overruling* e *overriding*), as quais merecem algumas considerações.

77. Quanto ao *distinguishing*, observa-se que se trata de um método de confronto “pelo qual o juiz verifica se o caso em julgamento pode ou não ser considerado análogo ao paradigma”<sup>67</sup>. Assim, se não houver coincidência entre os fatos discutidos na demanda e a tese jurídica que subsidiou o precedente, ou, ainda, se houver alguma peculiaridade no caso que afaste a aplicação da *ratio decidendi* daquele precedente, o magistrado poderá ater-se à hipótese *sub judice* sem se vincular ao julgamento anterior.

65 - DONIZETTI, Elpídio. A Força dos Precedentes do Novo Código de Processo Civil. Disponível em: <<https://elpidiodonizetti.jusbrasil.com.br/artigos/155178268/a-forca-dos-precedentes-do-novo-codigo-de-processo-civil>>.

66 - AMARAL JÚNIOR, José Levi de Mello. Controle de Constitucionalidade: evolução brasileira determinada pela falta do *stare decisis*. *Revista dos Tribunais*, vol. 920, p. 133, Jun/2012.

67 - TUCCI, José Rogério Cruz. *Precedente Judicial como Fonte do Direito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 174.

78. Já o *overruling* é o procedimento por meio do qual um precedente perde sua força vinculante e é substituído por outra *ratio decidendi*. É técnica de superação do precedente e não apenas de aplicação, interpretação ou confronto de decisões judiciais. À semelhança da revogação de uma lei por outra, pode ocorrer de forma expressa (*express overruling*) ou tácita (*implied overruling*), conforme o órgão julgador manifeste expressamente seu interesse em adotar uma nova orientação, abandonando a anterior, ou adote posição contrária à previamente esposada sem, contudo, dispor diretamente a respeito<sup>68</sup>.

79. Esclarece-se, por pertinente, que a superação de um precedente justifica-se, à medida que a atividade interpretativa tende a se modificar ao longo dos anos. A constante evolução da sociedade e a necessidade de sistematização dos princípios, de modo a considerá-los em conexão com outras normas do ordenamento, são formas que possibilitam a mudança no sentido interpretativo nas normas. Assim, por mais que se almeje do sistema jurídico soluções com maior segurança jurídica, coerência, celeridade e isonomia, não há como fossilizar o teor das razões de decidir nas decisões prolatadas, no sentido de vincular eternamente a aplicação de determinado entendimento<sup>69</sup>.

80. Por tais razões é que a doutrina – amparada nas teorias norte-americanas – propõe a adoção de técnicas de superação dos precedentes judiciais. Neste espaço, conforme aqui já mencionado, tem-se o chamado *overruling*, técnica que se difere do *distinguishing*, à medida que este se caracteriza pela conformação do caso à *ratio decidendi*, enquanto aquele corresponde à revogação do entendimento paradigmático consubstanciado no precedente.

81. Ainda segundo Elpídio Donizetti, por intermédio dessa técnica (*overruling*) o precedente é revogado, superado, em razão da modificação dos valores sociais, dos conceitos jurídicos, da tecnologia ou mesmo em virtude de erro gerador de instabilidade em sua aplicação. Além de revogar o precedente, há que se construir uma nova posição jurídica para aquele contexto, a fim de que as situações geradas pela ausência ou insuficiência da norma não se repitam.

82. Por fim, quanto aos efeitos da nova *ratio decidendi*, o próprio CPC, em seu art. 927, elenca as regras para efeito temporal do precedente, superação e distinção. Debruçando-se sobre o supracitado dispositivo legal, verifica-se que vige o entendimento de que a nova interpretação aplica-se aos casos ainda em tramitação, valendo, portanto, a regra *tempus regit actum*. Por outro lado, aqueles casos que já tenham sido decididos sob a égide do entendimento anterior não deverão sofrer com a modificação do precedente, em respeito à imutabilidade da coisa julgada<sup>70</sup> ou, por analogia, do ato jurídico perfeito, categoria na qual se enquadram as decisões administrativas que aplicaram o entendimento vinculante constante do Parecer GQ-145, imodificáveis, ademais, em razão da norma constante do já mencionado inciso XIII, do parágrafo único, do art. 2º, da Lei nº 9.784/99.

83. Esclarece-se, ainda, que, como forma de evitar prejuízos em razão da mudança brusca de entendimento das cortes superiores e, assim, proporcionar ao jurisdicionado maior segurança jurídica no momento do exercício de seu direito constitucional de ação, o tribunal

68 - DIDIER JÚNIOR, Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael. *Curso de direito processual civil*: teoria da prova, direito probatório, teoria do precedente, decisão judicial, coisa julgada e antecipação dos efeitos da tutela. 4. ed. Salvador: JusPodium, 2009, p. 395.

69 - Idem.

70 - DONIZETTI, Elpídio. Ob. cit.



poderá modular os efeitos da decisão, limitando sua retroatividade ou atribuindo-lhe efeitos prospectivos (art. 927, § 3º). Todavia, essa modulação tem efeitos para as decisões futuras, não sendo possível falar-se em relativização da coisa julgada pela alteração de precedente judicial<sup>71</sup> ou violação ao ato jurídico perfeito.

84. Portanto, preservadas as situações jurídicas consolidadas sob a égide da interpretação vigente à época, estejam ou não submetidas à reapreciação judicial, conclui-se pela superação (*overruling*) das razões de decidir (*ratio decidendi*) sufragadas no Parecer GQ-145 **com eficácia prospectiva**, orientando-se a Administração Pública Federal, vedada a concessão de quaisquer efeitos financeiros retroativos sem a devida contraprestação pelo servidor, a adotar a nova interpretação exclusivamente nas decisões administrativas a serem proferidas, inclusive em grau de recurso administrativo, após a publicação do despacho de aprovação do presente parecer pelo Exmo. Sr. Presidente da República.

85. Importa registrar que o entendimento ora sustentado já foi adotado pela Comissão Permanente de Procedimentos Administrativos Disciplinares - CPPAD, no PARECER n. 00001/2016/PPAD/DECOR/CGU/AGU, ainda pendente de aprovação no âmbito desta Consultoria-Geral da União.

## **II.IX Aplicação do limite de 60 horas aos servidores legalmente autorizados a cumprir carga horária reduzida em relação à carga horária prevista para o cargo**

86. Em razão de ter o Parecer GQ-145 recebido, à época de sua edição, a aprovação da Presidência da República, nos termos do art. 40 da Lei Complementar nº 73/93, o entendimento proposto no item anterior somente entrará em vigor caso seja aprovado pela mesma instância do Poder Executivo federal. Faz-se necessária, portanto, por medida de precaução, a análise da segunda questão submetida a esta CNU/CGU, definindo-se se o limite de 60 (sessenta) horas para a acumulação de cargos se refere à jornada abstrata dos cargos públicos ou à jornada efetivamente exigida do servidor.

87. Trata-se, conforme visto, de controvérsia apontada pela CONJUR/MS, tendo em vista as hipóteses de servidores regularmente autorizados a realizar jornada de trabalho reduzida em relação à carga horária prevista para o cargo, sem redução da remuneração, a exemplo do que autoriza o Decreto nº 1.590/95. A problemática encontra-se devidamente equacionada no já mencionado Parecer nº 0961-2.3/2014/HTM/CONJUR-MP/CGU/AGU, no qual concluiu a CONJUR/MP, com base em leitura precisa do Parecer GQ-145, pela prevalência, para a finalidade destacada, da carga horária efetivamente exigida do servidor. Esse o teor do opinativo:

5. No que concerne inicialmente ao primeiro questionamento, é preciso compreender a situação. Uma eventual diferença entre a Carga Horária do Cargo e a Jornada efetivamente cumprida pode decorrer de três situações, sendo a resposta distinta a depender de qual está presente no caso. São elas:

71 - DONIZETTI, Elpídio. Ob. cit.

a) Existência de Ato Administrativo regular, fundamentado em Normativo específico que permite a modificação da jornada do cargo para uma jornada distinta excepcional (caso, por exemplo, do artigo 3º do Decreto nº 1590/95);

a) Mera Tolerância da chefia imediata (Art. 7º do Decreto nº 1590/95);

a) Descumprimento irregular, pelo servidor, da jornada de trabalho.

6. No primeiro caso, respondendo inclusive o questionamento da alínea “d” supra, a jornada a ser considerada é a resultante da mudança empreendida e não a jornada original do “cargo”. No momento em que a Legislação abarca e legitima a exceção, em especial em sendo o mesmo decreto que prevê a carga horária básica de 40 horas, esta passa a ser autônoma em relação à regra principal. Em outras palavras, o cargo/função/emprego específico daquele agente público sob regime excepcional passa a ser de 30 horas, sendo essa a carga horária a ser considerada.

7. Tal conclusão é corroborada com a leitura do Parecer nº GQ-145/1998. Todo o parecer baseou-se na premissa de que seria faticamente impossível trabalhar de forma adequada por 80 horas, haja vista as necessidades biológicas do corpo humano. A compatibilidade de horários se centrou em uma análise fática, ainda que em caráter geral. Por isso, caso a jornada do mundo dos fatos, em situação autorizada e legitimada pela legislação, seja distinta da jornada a que normalmente se submete o ocupante de referido cargo público, deve prevalecer a jornada efetiva, excepcional.

8. Ressalte-se, apenas, que, em se tratando de exceção, a concessão de tal regime especial deve se cingir à hipóteses previstas na legislação e deve ser precedida de justificativa robusta demonstrando tanto a presença dos requisitos normativos de que esta seria a opção mais eficiente (considerando eficiência não só como produtividade, mas também como vedação ao desperdício) a ser tomada no caso. Não se deve banalizar tal possibilidade utilizando-a apenas como forma de evitar a carga horária máxima de 60 horas.

9. No entanto, se a diferença entre a jornada esperada e a efetiva resultar de abonos ou de tolerância da chefia imediata, o referencial a ser considerado é o da Jornada Esperada (Carga Horária do Cargo). É que, ainda que haja a tolerância, ainda assim se presume que o servidor está, pelo menos, a disposição do respectivo órgão ou entidade pela integridade da Carga Horária Prevista. Considerando que o costume não é apto a modificar, dessa forma, o regime jurídico do servidor, a tolerância da chefia imediata representa um irrelevante jurídico.

10. Por fim, se a diferença entre a jornada efetiva e a jornada prevista for irregular, então a solução é a instauração de Procedimento Administrativo Disciplinar para aplicação das penalidades respectivas, não sendo possível sequer vislumbrar qualquer possibilidade remota de essa conduta mudar, ainda que minimamente, os parâmetros para aferição da compatibilidade de horários. O Servidor não pode se beneficiar de sua própria torpeza.

88. Assim sendo, é de se recomendar, na mesma linha do posicionamento adotado pela CONJUR/MP no Parecer nº 0961-2.3/2014/HTM/CONJUR-MP/CGU/AGU, a adoção do entendimento de que, para o servidor público autorizado, nos termos da legislação vigente, a cumprir carga horária reduzida em relação à carga horária prevista para o cargo, deve ser levada em consideração, para a finalidade da limitação da jornada de trabalho total dos cargos acumulados em 60 (sessenta) horas, a carga horária efetivamente exigida do servidor.

## CONCLUSÃO

89. De todo o exposto, nos termos da fundamentação retro, sugere-se seja promovida a revisão do Parecer GQ-145, conforme o rito do art. 40 da Lei Complementar 73/93, adotando-se o entendimento de que é inválida a regulamentação administrativa que impõe limitação de carga horária semanal como óbice à acumulação de cargos públicos prevista no art. 37, inciso XVI e XVII, da Constituição de 1988. Deve, assim, a compatibilidade de horários a que se refere o referido dispositivo constitucional, ser analisada caso a caso pela Administração Pública, sendo 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.

90. Recomenda-se, ainda, sejam concedidos efeitos prospectivos à superação (*overruling*) das razões de decidir (*ratio decidendi*) sufragadas no Parecer GQ-145, orientando-se a Administração Pública Federal a adotar a nova interpretação exclusivamente nas decisões administrativas a serem proferidas, inclusive em grau de recurso administrativo, após a publicação do despacho de aprovação do presente parecer pelo Exmo. Sr. Presidente da República, vedada a concessão de quaisquer efeitos financeiros retroativos sem a devida contraprestação pelo servidor. Devem manter-se inalteradas, portanto, as situações jurídicas consolidadas sob a égide da interpretação anterior, estejam ou não as decisões respectivas submetidas à reapreciação judicial.

91. Aprovado o presente parecer pela Presidência da República, deve ser dada ciência de seu inteiro teor ao órgão central do SIPEC, recomendando-lhe, a bem da uniformidade da atuação dos órgãos e entidades sob sua supervisão, que estabeleça parâmetros para orientar e fundar as futuras decisões administrativas de admissão ou inadmissão de acumulação de cargos públicos no âmbito da Administração Pública Federal.

92. Sugere-se, por fim, que, enquanto não modificado o Parecer GQ-145, ou no caso de não vir a sê-lo, seja adotado o entendimento, na mesma linha do Parecer nº 0961-2.3/2014/HTM/CONJUR-MP/CGU/AGU, da CONJUR/MP, de que, para o servidor público autorizado, nos termos da legislação vigente, a cumprir carga horária reduzida em relação à carga horária prevista para o cargo, deve ser levada em consideração, para a finalidade da limitação da jornada de trabalho total dos cargos acumulados em 60 (sessenta) horas, a carga horária efetivamente exigida do servidor.

À consideração superior.

Brasília, 29 de março de 2017.



Rafael Figueiredo Fulgêncio  
*Relator*

Victor Ximenes Nogueira  
*Presidente da CNU/CGU*

André Luís Rodrigues de Souza  
*Advogado da União*

Arthur Porto Carvalho  
*Advogado da União*

Bruno Andrade Costa  
*Procurador Federal*

Carlos Freire Longato  
*Advogado da União*

Joaquim Modesto Pinto Júnior  
*Advogado da União*

Luiz Palumbo Neto  
*Advogado da União*

Lyvancleves Bispo dos Santos  
*Advogado da União*

Manoel Paz e Silva Filho  
*Advogado da União*

Maria Vitória Barros e Silva Saraiva  
*Advogada da União*



Priscila Cunha do Nascimento  
*Advogada da União*

Rafael Magalhães Furtado  
*Advogado da União*

Ronny Charles Lopes de Torres  
*Advogado da União*

Teresa Villac Pinheiro  
*Advogada da União*

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 19726002441201079 e da chave de acesso 1ba1239e



**DESPACHO n. 00002/2017/CNU/CGU/AGU**

**NUP:** 19726.002441/2010-79, 00400.000378/2016-76, 25000.020121/2014-11, 00688.000789/2015-10, 00449.000063/2016-72 e 25000.209806/2015-87

**INTERESSADOS:** MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO, MINISTÉRIO DA SAÚDE E MINISTÉRIO DA FAZENDA

**ASSUNTO:** COMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS PARA A ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS

Exmo. Senhor Consultor-Geral da União Substituto,

A Câmara Nacional de Uniformização de Entendimentos Consultivos, em sessão plenária realizada no último dia 29 de março, aprovou o judicioso Parecer-Plenário nº 1/2017/CNU-DECOR/CGU/AGU, o qual trata da compatibilidade de horários e da acumulação de cargos e empregos públicos, superando o entendimento do Parecer GQ-145.

Restou aprovada a Orientação Normativa CNU/CGU/AGU nº 5/2017, com a seguinte redação:

**Orientação Normativa CNU/CGU/AGU nº 005/2017, de 29 de março de 2017.**

A compatibilidade de horários a que se refere o art. 37, inciso XVI, da Constituição de 1988 deve ser analisada caso a caso pela Administração Pública, sendo 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.

**Referências:** Art. 37, incisos XVI e XVII, da Constituição de 1988; Art. 118 da Lei 8.112/90; Acórdão nº 1.338/2009 - Plenário/TCU; Acórdão nº 1.168/2012 - Plenário/TCU; RE 351.905 - 2ª Turma/STF; RE 633.298 AgR - 2ª Turma/STF

Na ementa do Parecer aprovado foi consolidado, outrossim, o brocardo do *tempus regit actum*, de maneira que ao novo entendimento devem ser conferidos efeitos prospectivos, a bem da segurança jurídica, de forma que sejam resguardados os atos administrativos consolidados sob a vigência do entendimento superado:

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

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.

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.

Em respeito aos postulados do ato jurídico perfeito e do *tempus regit actum*, devem ser concedidos efeitos prospectivos à superação do entendimento constante do Parecer GQ-145, passando a Administração Pública Federal a adotar a nova interpretação exclusivamente nas decisões administrativas a serem proferidas, inclusive em grau de recurso administrativo, após a publicação do despacho de aprovação do presente parecer pelo Exmo. Sr. Presidente da República, mantendo-se inalteradas as situações jurídicas consolidadas sob a égide da interpretação anterior, estejam ou não as decisões respectivas submetidas à reapreciação judicial, e vedada a concessão de quaisquer efeitos financeiros retroativos sem a devida contraprestação pelo servidor.

Foi aprovado, outrossim, o entendimento de que “para o servidor público autorizado, nos termos da legislação vigente, a cumprir carga horária reduzida em relação à carga horária prevista para o cargo, deve ser levada em consideração, para a finalidade da limitação da jornada de trabalho total dos cargos acumulados em 60 (sessenta) horas, a carga horária efetivamente exigida do servidor”.

Sugere-se que o Parecer-Plenário nº 1/2017/CNU-DECOR/CGU/AGU seja submetido à elevada apreciação da Exma. Senhora Advogada-Geral da União, para posterior aprovação do Exmo. Senhor Presidente da República, nos precisos termos dos arts. 40 e 41 da Lei Complementar nº 73, de 1993.

Brasília, 04 de abril de 2017.

**VICTOR XIMENES NOGUEIRA**  
*ADVOGADO DA UNIÃO*  
**DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO  
E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS**

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 19726002441201079 e da chave de acesso 1ba1239e

Documento assinado eletronicamente por VICTOR XIMENES NOGUEIRA, de acordo com os

normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 48855715 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VICTOR XIMENES NOGUEIRA. Data e Hora: 01-06-2017 17:30. Número de Série: 8989594703127723889. Emissor: AC CAIXA PF v2.



**DESPACHO n. 00347/2017/GAB/CGU/AGU****NUP:** 19726.002441/2010-79**INTERESSADOS:** MARIA LUCIA DE PAULA OLIVEIRA ASSUNTOS: ACUMULAÇÃO DE CARGOS

A Câmara Nacional de Uniformização de Entendimentos Consultivos desta Consultoria-Geral da União, em sessão deliberativa realizada no dia 29 de março de 2017, aprovou o **PARECER-PLÊNÁRIO Nº 01/2017/CNU-DECOR/CGU/AGU, o qual possui duas principais conclusões.**

**Em primeiro lugar, a manifestação do colegiado sugere seja promovida a revisão do Parecer GQ-145,** conforme o rito do art. 40 da Lei Complementar 73/1993, de forma a se adotar o entendimento segundo o qual é inválida a regulamentação administrativa que impõe limitação de carga horária semanal como óbice à acumulação de cargos públicos prevista no art. 37, incisos XVI e XVII, da Constituição de 1988. Conclui, portanto, que a compatibilidade de horários a que se refere o dispositivo constitucional deve ser analisada caso a caso pela Administração Pública, sendo 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, por meio de decisão fundamentada da autoridade competente, além da inexistência de sobreposição de horários e ausência de prejuízo à carga horária e às atividades exercidas em cada um dos cargos ou empregos públicos.

A segunda conclusão do parecer da Câmara Nacional é a recomendação de que, **enquanto não for superado o Parecer GQ-145,** seja adotado o entendimento, na mesma linha da conclusão do Parecer nº 0961-2.3/2014/HTM/CONJUR-MP/CGU/AGU, da CONJUR/MP, no sentido de que, para o servidor público autorizado, nos termos da legislação vigente, a cumprir carga horária reduzida em relação à carga horária prevista para o cargo, deve ser levada em consideração, para a finalidade da limitação da jornada de trabalho total dos cargos acumulados em 60 (sessenta) horas, a **carga horária efetivamente exigida do servidor.**

A fundamentada recomendação de revisão do Parecer GQ-145 (primeira conclusão) será oportunamente levada à consideração da Advogada-Geral da União, conforme prescrevem os artigos 40 e 41 da Lei Complementar 73/1993.

Quanto à segunda proposta, verifico que o entendimento fixado pela Câmara Nacional representa a melhor interpretação do Parecer GQ-145 à luz da Constituição de 1988 e da legislação vigente, encontrando-se suficientemente maduro, no âmbito dos órgãos públicos envolvidos, para poder vigorar como entendimento uniforme a ser seguido por todos os órgãos jurídicos consultivos vinculados a esta Consultoria-Geral da União.

Aprovo, portanto, o PARECER-PLÊNÁRIO Nº 01/2017/CNU-DECOR/CGU/AGU, especificamente em relação à sua segunda conclusão, fixando-se a interpretação do Parecer

GQ-145 no sentido de que, “para o servidor público autorizado, nos termos da legislação vigente, a cumprir carga horária reduzida em relação à carga horária prevista para o cargo, deve ser levada em consideração, para a finalidade da limitação da jornada de trabalho total dos cargos acumulados em 60 (sessenta) horas, a carga horária efetivamente exigida do servidor”.

A partir da data deste despacho de aprovação, o entendimento fixado pela Câmara Nacional quanto à interpretação do Parecer GQ-145 poderá ser imediatamente observado pelos órgãos jurídicos consultivos e, portanto, aplicado em decisões administrativas a serem proferidas, inclusive em grau de recurso.

Posteriormente, a proposta de superação do Parecer GQ-145 será objeto de análise em outro despacho, o qual poderá ser levado à apreciação da Advogada-Geral da União, de acordo com os artigos 40 e 41 da Lei Complementar n. 73/1993. Dessa forma, enquanto não sobrevier a aprovação definitiva e final da primeira conclusão do parecer da Câmara Nacional, permanece plenamente vigente o Parecer GQ-145, o qual, não obstante, deverá ser observado pelos órgãos consultivos conforme a interpretação aprovada neste despacho.

A presente manifestação deve ser objeto de ampla divulgação, além da comunicação específica à CONJUR/MP, à CONJUR/MS, à CONJUR/MEC, assim como à Procuradoria-Geral da União e à Procuradoria-Geral Federal.

Brasília, 02 de junho de 2017.

**ANDRÉ RUFINO DO VALE**  
*PROCURADOR FEDERAL*  
*CONSULTOR-GERAL DA UNIÃO SUBSTITUTO*

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 19726002441201079 e da chave de acesso 1ba1239e

Documento assinado eletronicamente por ANDRE RUFINO DO VALE, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 49044424 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANDRE RUFINO DO VALE. Data e Hora: 02-06-2017 15:18. Número de Série: 13357071. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO

**DESPACHO Nº 00319/2019/GAB/CGU/AGU**

PROCESSO Nº 19726.002441/2010-79, 00400.000378/2016-76, 25000.020121/2014-11, 00688.000789/2015-10, 00449.000063/2016-72 e 25000.209806/2015-87.

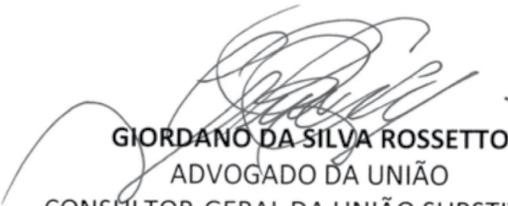
INTERESSADOS: Ministério da Economia e Ministério da Saúde.

ASSUNTO: Compatibilidade de horários para acumulação de cargos públicos.

1 Aprovo, nos termos do Despacho nº 2/2017/CNU/CGU/AGU (seq. 35), o Parecer-Plenário nº 01/2017/CNU-DECOR/CGU/AGU (seq. 33).

2 Submeto as manifestações desta Consultoria-Geral da União ao Excelentíssimo Senhor Advogado-Geral da União para que, em sendo acolhidas, sejam encaminhadas à elevada apreciação de Sua Excelência o Senhor Presidente da República para os fins dos art. 40, § 1º, e art. 41 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.

Brasília, 09 de abril de 2019.

  
**GIORDANO DA SILVA ROSSETTO**  
ADVOGADO DA UNIÃO  
CONSULTOR-GERAL DA UNIÃO SUBSTITUTO



Aprovo. Em 09 - IV -2019



**PROCESSOS ADMINISTRATIVOS Nºs:** 19726.002441/2010-79, 00400.000378/2016-76, 25000.020121/2014-11, 00688.000789/2015-10, 00449.000063/2016-72 e 25000.209806/2015-87

**INTERESSADOS:** Ministério da Economia e Ministério da Saúde.

**ASSUNTO:** Compatibilidade de horários para acumulação de cargos públicos.

**PARECER Nº AM - 04**

**ADOTO**, para os fins do art. 41 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, nos termos do Despacho do Consultor-Geral da União nº 00319/2019/GAB/CGU/AGU e Despacho nº 2/2017/CNU/CGU/AGU, o Parecer Plenário nº 01/2017/CNU-DECOR/CGU/AGU, e submeto-o ao EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA REPÚBLICA, para os efeitos do art. 40, § 1º, da referida Lei Complementar, tendo em vista a relevância da matéria versada.

Em 09 de abril de 2019.



ANDRÉ LUIZ DE ALMEIDA MENDONÇA  
Advogado-Geral da União

## DESPACHO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

## ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

Processos nº 19726.002441/2010-79, nº 00400.000378/2016-76, nº 25000.020121/2014-11, nº 00688.000789/2015-10, nº 00449.000063/2016-72 e nº 25000.209806/2015-87. Parecer nº AM - 04, de 9 de abril de 2019, do Advogado-Geral da União, que adotou, nos termos estabelecidos nos Despachos do Consultor-Geral da União nº 319/2019/GAB/CGU/AGU e nº 2/2017/CNU/CGU/AGU, o Parecer Plenário nº 01/2017/CNU-DECOR/CGU/AGU, da Câmara Nacional de Uniformização de Entendimentos Consultivos da Consultoria-Geral da União. Aprovo. Publique-se para os fins do disposto no art. 40, § 1º, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993. Em 9 de abril de 2019.

