



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

PARECER Nº 0075 - 3.20/2011/JPA/CONJUR/MP

PROCESSO: 35069.000923/2010-31

INTERESSADO: Coordenação-Geral de Elaboração, Sistematização e Aplicação das Normas deste Ministério - CGNOR/SRH/MP.

ASSUNTO: Questionamento acerca da compatibilidade de horário de servidor que exerce cargo de médico em duas unidades federativas distintas.

- I - Acumulação de cargos públicos em unidades distintas da federação.
- II - inexistência de óbice constitucional ou legal.
- III - Necessidade de observância do limite de 60 (sessenta) horas semanais. Aplicação do Parecer AGU nº GQ - 145/1998.
- IV - Considerações em torno da necessidade de se observarem garantias sociais previstas no art. 7º da CRFB/88. Ilícitude de acumulação que implique supressão de direitos constitucionais.
- V - Pela restituição dos autos à CGNOR/SRH/MP.

1. Vêm à análise e manifestação desta Consultoria Jurídica - CONJUR/MP, órgão de execução da Advocacia-Geral da União - AGU, consulta oriunda da Coordenação-Geral de Elaboração, Sistematização e Aplicação das Normas deste Ministério - CGNOR/MP, articulada por meio da Nota Técnica nº 17/2011/CGNOR/DENOP/SRH/MP, de 12 de janeiro de 2011 (fls. 17/21), referente a questionamentos relacionados à possibilidade de acumulação de cargos de médico em órgãos situados em Unidades distintas da federação.

2. A CGNOR/SRH/MP expôs os fatos relevantes à compreensão da controvérsia e,

alfim, formulou os questionamentos que constituem o cerne desta consulta, verbis:

2. Consta do presente processo a situação funcional do servidor em comento, que, no momento da posse no cargo de Perito Médico Previdenciário do INSS, na cidade de São Luiz dos Montes Belos/GO, já possuía outro vínculo público efetivo no Hospital das Forças Armadas – HFA, em Brasília/DF.

3. A dúvida suscitada se refere às diferentes Unidades da Federação (UF), uma vez que o interessado ocupa os cargos de Perito Previdenciário, em exercício no Estado do Goiás, com jornada de trabalho de segunda a sexta-feira das 08:00 às 12:00 h e das 14:00 às 18:00, com carga horária de 40 horas semanais, e o de Médico Cardiologista, em exercício no Distrito Federal, com jornada de trabalho aos sábados de 07:00 às 13:00 h e aos domingos das 07:00 às 19:00 h, onde totaliza carga horária de 20 horas semanais.

[...] omissis

16. Considerando que à Consultoria Jurídica, na condição de órgão setorial da Advocacia-Geral da União, compete fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e dos demais atos normativos pertinentes à sua área de competência, a ser uniformemente seguida pelos órgãos e entidades da Administração, vem esta Coordenação-Geral, Sistematização e Aplicação das Normas solicitar interpretação acerca do seguinte:

- a) É possível a acumulação de cargos em Unidades de Federação distintas?
- b) Há necessidade de observância do art. 7º da Constituição Federal para fins de acumulação de que tratam os autos (40 horas com 20 horas semanais)?
- c) Há que se observar número mínimo de horas de descanso entre a jornada de trabalho para fins de acumulação de cargos? (Grifou-se)

3. É o sucinto relatório.

4. O objeto central da consulta está em saber se é possível que o servidor público Lenine André Negreiros Vasconcelos acumule dois cargos de médico, um vinculado à Agência do Instituto de Seguridade Social – INSS situada na cidade de São Luiz de Montes Belos, no Estado de Goiás, e outro no Hospital das Forças Armadas – HFA localizado em Brasília – Distrito Federal.

5. Acerca da acumulação de cargos públicos, impende trazer à baila os dispositivos constitucionais que tratam da matéria, quais sejam, os incisos XVI e XVII do art. 37 da CF/88, que versam sobre a vedação genérica relativa à acumulação remunerada de cargos, empregos e funções públicas, disciplinando, de igual modo, as exceções a esta vedação constitucional. Vejamos:

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:

[...] Omissis

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando

houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:

- a) a de dois cargos de professor;
- b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;
- c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;

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; (grifou-se)

6. Da análise dos dispositivos constitucionais acima colacionados, podem ser extraídas as seguintes ilações: a) a vedação à acumulação de cargos é a regra no sistema constitucional vigente; b) a Carta Política não interdita qualquer forma de acumulação, mas apenas a “acumulação remunerada”; c) a Constituição estende a proibição de acumulação remunerada tanto a cargos, empregos e funções públicas na Administração Direta, Autarquias, Fundações, Empresas Estatais e suas subsidiárias, e, inclusive, sociedades controladas direta ou indiretamente pelo Poder Público; d) as exceções à regra que veda a acumulação condicionam-se à existência de compatibilidade de horários e se restringem à possibilidade de ocupação simultânea de apenas dois cargos, empregos ou funções públicas.

7. Tratando do tema em nível infraconstitucional, a Lei nº 8.112, de 1990, dispõe ainda que, verbis:

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)

Art. 119. O servidor não poderá exercer mais de um cargo em comissão, exceto no caso previsto no parágrafo único do art. 9º, nem ser remunerado pela participação em órgão de deliberação coletiva. (Redação dada pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica à remuneração devida pela participação em conselhos de administração e fiscal das empresas públicas e sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas, bem como quaisquer empresas ou entidades em que a União, direta ou indiretamente, detenha participação no capital social, observado o que, a respeito, dispuser legislação específica. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 4.9.2001)

Art. 120. O servidor vinculado ao regime desta Lei, que acumular lícitamente dois cargos efetivos, quando investido em cargo de provimento em comissão, ficará afastado de ambos os cargos efetivos, salvo na hipótese em que houver compatibilidade de horário e local com o exercício de um deles, declarada pelas autoridades máximas dos órgãos ou entidades envolvidos. (Redação dada pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

8. Conforme se vê, nem a CRFB/88 e tampouco a Lei nº 8.112/90 cuidaram de fixar um limite máximo de tempo para a jornada de trabalho de servidores que acumulam lícitamente cargos públicos. Tal não significa dizer, por óbvias razões, que estariam autorizadas jornadas demesuradas, sem qualquer limitação temporal.

9. A propósito da questão atinente à inexistência de limitação legal da jornada de trabalho de servidores em regime de acumulação de cargos, a Advocacia-Geral da União - AGU, órgão a quem a Constituição Federal confiou a tarefa de consultoria e assessoramento jurídico ao Poder Executivo, exarou substancioso Parecer (Parecer nº GQ - 145, que adotou, para os fins do art. 41 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, o PARECER Nº AGU/WM-9/98, de 16 de março de 1998, da lavra do Consultor da União, Dr. WILSON TELES DE MACÊDO), no qual foram abordados alguns pontos controvertidos a respeito do tema.

10. No que interessa ao caso tratado nestes autos, convém dizer que o citado parecer vinculante sustentou que, embora inexista expressa disposição constitucional ou legal que imponha um limite de horas à jornada de trabalho do servidor sujeito a regime de acumulação, existiriam limitações implícitas, decorrentes da necessidade de se ofertar aos agentes públicos condições dignas para o exercício das funções que lhe são legalmente cometidas, bem como para lhes proporcionar tempo e condições de convívio social.

11. Dessa forma, o Parecer nº GQ nº 145 sustentou a aplicação analógica de algumas disposições normativas de índole protetiva previstas na Consolidação das Leis Trabalhistas - CLT, sobretudo aquela que impõe a necessidade de observar-se um intervalo interjornadas de, no mínimo, 11 (onze) horas.

12. Neste sentido, impende destacar os seguintes excertos do Parecer nº GQ 145, in verbis:

14. O princípio da proibição da acumulação de cargos e empregos, inclusive com a ressalva destacada acima, tem por escopo o primado da coisa pública. As exceções estabelecidas não objetivam "privilegiar gratuitamente ou diferenciar pessoas de forma desarrazoada. Não é em seu proveito que se permitem casos de acumulação. Não é para que um servidor passe a ser mais poderoso ou mais afortunado"(Comentários à Constituição do Brasil, Celso Ribeiro Bastos, São Paulo: Saraiva, 1992, 3º vol, tomo III, p. 123).

15. De maneira consentânea com o interesse público e do próprio servidor, a compatibilidade horária deve ser considerada como condição limitativa do direito subjetivo constitucional de acumular e irrestrita sua noção exclusivamente à possibilidade do desempenho de dois cargos ou empregos com observância dos respectivos horários, no tocante unicamente ao início e término dos expedientes do pessoal em regime de acumulação, de modo a não se abstraiem dos intervalos de repouso, fundamentais ao regular exercício das atribuições e do desenvolvimento e à preservação da higidez física e mental do servidor. É opinião de Cretella Júnior que essa compatibilidade "deve ser natural, normal e nunca de maneira a favorecer os interesses de quem quer acumular, em prejuízo do bom funcionamento do serviço público"(Op. cit.).

[..] omissis

18. Condições tais de trabalho seriam até mesmo incompatíveis com o fim colimado pela disciplina trabalhista, ao estatuir o repouso de onze horas, no mínimo, entre duas jornadas: este tem o fito de salvaguardar a integridade física e mental do empregado e a eficiência laborativa, intenção que, obviamente, não foi desautorizada pelo constituinte na oportunidade em que excepcionou a regra proibitiva da acumulação de cargos, até mesmo porque estendeu aos servidores públicos as normas trabalhistas sobre o repouso, contidas nos itens XIII e XV do art. 7º, a teor do art. 39, § 2º, ambos da Carta Federal.

[..]

24. Tem-se como ilícita a acumulação de cargos ou empregos em razão da qual o servidor ficaria submetido a dois regimes de quarenta horas semanais, considerados isoladamente, pois não há possibilidade fática de harmonização dos horários, de maneira a permitir condições normais de trabalho e de vida do servidor. (grifos aditados)

13. Recentemente, a Advocacia-Geral da União - AGU enfrentou uma vez mais o tema em apreço, por meio da Nota nº 114/2010/DECOR/CGU/AGU, da lavra da i. Advogada da União Isabela Rossi Cortes Ferrari. Tal manifestação contou com a chancela dos i. Coordenadores-Gerais do Departamento de Orientação e Coordenação de Órgãos Jurídicos - DECOR/CGU/AGU e da i. Consultora-Geral da União Substituta, tendo sido, por fim, aprovada pelo Excelentíssimo Advogado-Geral da União - AGU, por meio de despacho datado de 5 de novembro de 2010 (documentos anexos).

14. Constam da Nota nº 114/2010/DECOR/CGU/AGU as seguintes ponderações sobre a necessidade de se manter incólume o entendimento consubstanciado no Parecer nº GQ - 145, verbis:

24. A partir dessa constatação, duas questões se colocam:

- i) é possível instituir limite único de jornada para todos os servidores, ou seria necessário atentar-se às especificidades dos casos concretos?
- ii) e, caso se admita a instituição de limite único, o limite máximo de 60 horas semanais considerado aceitável por esta instituição é adequado ou necessita ser revisto?

25. No que tange ao primeiro questionamento, consideramos inexistir qualquer óbice à instituição de limite único para todas as categorias. De fato, a limitação de jornada diz respeito à capacidade humana de produzir, que é finita, e à necessidade de repouso para que o indivíduo se recupere e se insira adequadamente na sociedade em que vive, estabelecendo laços de fraternidade e fortalecendo seus laços familiares.

26. Percebe-se, assim, que a referida limitação se relaciona intimamente com a dignidade da pessoa humana, fundamento do sistema jurídico pátrio (art. 1º, III, CRFB). Por decorrer de circunstância afeta à condição humana, o fato de algumas categorias desenvolverem atividades em regime de horário distinto das demais não afasta as conclusões aqui apresentadas. Se os profissionais da área da saúde podem laborar em regime de plantão de 12 ou 24 horas, é de se imaginar que, para a sua recuperação, demandem mais tempo do que aqueles que trabalham em jornadas diárias de até 8 horas.

27. Esse raciocínio foi adotado também pela Consolidação das Leis do Trabalho, que, ao estatuir as regras referentes à jornada máxima e ao período de repouso, não distinguiu entre trabalho manual e intelectual, nem entre as diversas categorias de trabalhadores.

[...] omissis

34. Resta perquirir se o limite estabelecido por esta Advocacia-Geral da União no PARECER GQ-145, de 60 horas semanais, é adequado.

35. A referida limitação da jornada decorre de cálculo que parte da premissa de que ao servidor deve ser concedido intervalo interjornadas de, ao menos, 11 horas. Inspira-se em dispositivo da CLT que prevê este intervalo mínimo para os trabalhadores. Assim, admite-se que o servidor desempenhe suas funções durante os cinco dias úteis, em dois turnos diários de 6 horas cada, sendo-lhe concedida uma hora para almoço, deslocamento e repouso antes do segundo turno. [...] Omissis

47. Dessa forma, diante da ausência de posição consolidada acerca da matéria no âmbito da jurisprudência pátria e do Pretório Excelso a justificar a modificação do posicionamento adotado no PARECER GQ-145. e da razoabilidade do limite imposto em tal manifestação, pugnamos por sua manutenção. (Grifou-se)

15. Deve-se ter presente que o Parecer nº GQ - 145, cujo entendimento foi secundado pela Nota nº 114/2010/DECOR/CGU/AGU e é corroborado por julgados do Tribunal de Contas da União TCU (vide Acórdão 2133/2005, 1ª Câmara, TC - 013.780/2004-0), em nenhum momento afirma categoricamente que o servidor que se encontrar em regime de acumulação com jornada máxima de 60 (sessenta) horas teria, ipso facto, direito subjetivo à acumulação de cargos públicos, independentemente da observância e qualquer outro requisito ou condição. A fixação da limitação em 60 (sessenta) horas não constitui uma condição necessária e suficiente para se autorizar a acumulação. Trata-se, ao revés, de uma limitação ao exercício de um direito, e não de um requisito indispensável a esse exercício. O fato de se respeitar o limite de 60 (sessenta) horas semanais não dispensa a observância de outras normas vocacionadas à proteção da saúde do trabalhador.

16. Isso porque casos haverá em que, mesmo observada a limitação de 60 (sessenta) horas semanais, restarão desrespeitados alguns princípios, regras e razões que inspiraram a edição do Parecer GQ nº 145. Senão vejamos.

17. A jornada de trabalho a que o servidor Lenine André Negreiros Vasconcelos está submetido pode ser resumida a partir das informações constantes do quadro abaixo:

Agência do Instituto de Nacional de Seguridade Social na cidade de São Luis de Montes Belos - Goiás					Hospital das Forças Armadas - Brasília/DF	
Segunda	Terça	Quarta	Quinta	Sexta	Sábado	Domingo
8:00 às 12:00h	8:00 às 12:00h	8:00 às 12:00h	8:00 às 12:00h	8:00 às 12:00h	7:00 às 13:00	7:00 às 19:00h
14:00 às 18:00h	14:00 às 18:00h	14:00 às 18:00h	14:00 às 18:00h	14:00 às 18:00h		

18. Acresça-se a esse quadro o fato de o servidor exercer as suas atividades em órgãos/entidades situados em municípios que distam 320 Km (trezentos e vinte quilômetros).

19. Pois bem. Um rápido lance de vista sobre essa tabela permite concluir que o servidor está sujeito a jornadas que, uma vez somadas, não superam o limite de 60 (sessenta) horas semanais, não obstante caracterizem um regime estafante de trabalho.

20. Isso porque os regimes referentes aos dois cargos ocupados pelo servidor subtraem-lhe qualquer possibilidade de convívio social e, sobretudo, retiram-lhe o direito de fruição ao “ao repouso semanal remunerado” (art. 39, §3º c/c art. 7º, inciso XV, da CRFB/88¹). Não é ocioso lembrar que um direito deste jaez ostenta nítida natureza indisponível, insuscetível de ser renunciado pelo servidor, em face da finalidade maior que informa o conteúdo desse direito/garantia: tutelar a dignidade existencial do servidor/trabalhador.

21. Não se pode perder de vista, ainda, que significativa parcela do tempo que seria, em tese, destinado ao descanso entre jornadas é despendida com o deslocamento do servidor entre as cidades de Brasília - DF e São Luis de Montes Belos - Goiás (vide declaração de fl. 06, subscrita pelo próprio servidor Lenine André Negreiros Vasconcellos). É intuitivo concluir que o tempo gasto com deslocamento entre as cidades compromete seriamente a finalidade do repouso interjornadas, cuja aplicação ao servidor público em regime de acumulação de cargos foi destacada no item 18 do Parecer Vinculante nº GQ - 145.

22. Essas peculiaridades que circundam o caso ora analisado denotam a impossibilidade de se sustentar o entendimento que a limitação ao regime de 60 (sessenta) horas semanais de trabalho seria uma condição suficiente e necessária para autorizar a acumulação de cargos públicos. A compatibilidade de horários reclamada pela Constituição Federal não há de ser entendida a partir do parâmetro único do somatório das jornadas de trabalho. Deve ela ser encarada sob duas perspectivas diversas: primeiramente, tomando por base a própria condição existencial do servidor, que não poderá ser privado e tampouco se privar voluntariamente do tempo necessário ao seu repouso, à preservação de sua higidez física e mental e ao desenvolvimento de atividades relacionada a sua vida privada;

¹ Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

[...] omissis

§ 3º Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

[...] omissis

XV - repouso semanal remunerado, preferencialmente aos domingos;

sob outro prisma, é mister considerar o interesse da Administração Pública em ter à sua disposição um agente física e mentalmente apto a desenvolver regularmente as suas atribuições, sem comprometer a idéia de eficiência que permeia a atuação do Poder Público (art. 37, caput, CRFB).

23. Com efeito, nos casos em que o exercício simultâneo de cargos públicos implique supressão de direitos sociais previstos na CRFB/88 (v.g, repouso semanal remunerado), não será lícito falar em compatibilidade de horários. O simples fato de inexistir choque ou superposição de horários entre as jornadas dos cargos acumulados não dispensa a observância das normas constitucionais de natureza cogente incidentes sobre a relação travada entre o servidor e a Administração Pública. Não se pode defender a idéia de compatibilidade de horários contra *constitutionis* ou à margem das disposições constitucionais referentes aos direitos sociais do trabalhador/servidor.

24. No caso em análise, a permissividade em relação à possibilidade de acumulação de cargos em órgãos ou entidades situados em unidades federativas distintas acarreta, sem dúvida alguma, um duplice prejuízo ao interesse público, seja em razão da inobservância manifesta de normas e princípios protetivos à saúde, segurança e ao bem-estar físico e mental do servidor, seja porque, em tais condições de trabalho, o agente não estará apto a exercer a contento as atribuições de algum - ou até de ambos - os cargos públicos que ocupa.

25, Do quanto se vem de aludir, tem-se que as indagações formuladas pela Coordenação-Geral de Elaboração, Sistematização e Aplicação das Normas deste Ministério - CGNOR/SRH/MP devem ser respondidas nos seguintes termos:

- a) inexistente, na Constituição Federal e na legislação federal de regência, vedação à acumulação de cargos públicos em entidades ou órgãos situados em unidades distintas da Federação;
- b) por força da norma de extensão prevista no §3º, do art. 39 da Carta Política, é obrigatória a observância dos comandos normativos previstos no artigo 7º da CRFB/88, notadamente a garantia do repouso semanal remunerado, preferencialmente aos domingos (inciso XV) e a garantida de redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança (inciso XXII);
- c) é obrigatória a observação de intervalo mínimo entre jornadas, nos termos do parágrafo 18 do Parecer nº GQ - 145, vinculante para toda a Administração Pública Federal, consoante prescrição do art. 40, §1º, da Lei Complementar nº 73/93².

² Art. 40. Os pareceres do Advogado-Geral da União são por este submetidos à aprovação do Presidente da República.

26. Ante o exposto, opina-se pela restituição dos autos à Coordenação-Geral de Elaboração, Sistematização e Aplicação de Normas deste Ministério – CGNOR/SRH/MP, para ciência dos termos deste parecer.

À consideração superior.

Brasília, 25 de janeiro de 2011.

JOÃO PEREIRA DE ANDRADE FILHO
Advogado da União

De acordo. À consideração do Sr. Consultor Jurídico.
Em /01/2011.

EMMANUEL FELIPE BORGES PEREIRA SANTOS
Advogado da União
Coordenador-Geral Jurídico de Recursos Humanos

I. Aprovo.
II. Restituam-se os autos à CGNOR/SRH/MP, conforme sugerido.
Em /01/2011.

WILSON DE CASTRO JUNIOR
Consultor Jurídico

§ 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.