

ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS PELOS PROFISSIONAIS DA SAÚDE: LIMITES CONSTITUCIONAIS E A EXIGÊNCIA DE COMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS

*ACCUMULATION OF PUBLIC OFFICES BY HEALTH PROFESSIONALS:
CONSTITUTIONAL LIMITS AND THE REQUIREMENT OF SCHEDULE
COMPATIBILITY*

Eduardo Brizola Ocampos

Faculdade de Informática de Ouro Preto do Oeste

Karen Karoline Gomes Ito

Faculdade de Informática de Ouro Preto do Oeste

Maria Celeste Hoffmann

Faculdade de Informática de Ouro Preto do Oeste

Ronilson Ferreira de Souza

Faculdade de Informática de Ouro Preto do Oeste

Glauber Gonçalves Holanda

Faculdade de Informática de Ouro Preto do Oeste

Odair José da Silva

Faculdade de Informática de Ouro Preto do Oeste

DOI: <https://doi.org/10.46550/ilustracao.v7i10.848>

Aceito em: 05.09.2026

Resumo: A Constituição Federal estabelece, como regra, a vedação à acumulação remunerada de cargos públicos, admitindo exceções expressamente previstas no art. 37, XVI. Entre elas está a possibilidade de acumulação de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, desde que as profissões sejam regulamentadas e exista compatibilidade de horários. O presente artigo analisa os limites constitucionais dessa acumulação, com ênfase na interpretação da compatibilidade de jornadas, na inexistência de limite constitucional fixo de sessenta horas semanais e na necessidade de aferição concreta pela Administração Pública. Examina-se o Tema 1081 da repercussão geral do Supremo Tribunal Federal e a evolução jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça, especialmente o REsp 1.767.955/RJ, além das regras da Lei nº 8.112/1990 aplicáveis ao regime federal. Também são abordados cargos, empregos e funções abrangidos pela vedação, profissionais de saúde com profissão regulamentada, acumulação envolvendo aposentadoria, teto remuneratório, vínculos temporários, licenças, afastamentos, boa-fé, processo administrativo e consequências da acumulação ilícita. Conclui-se que a Constituição não autoriza a Administração a substituir a verificação concreta da compatibilidade por limite abstrato de jornada não previsto no texto constitucional, embora permaneçam exigíveis o cumprimento integral das jornadas, a inexistência

de sobreposição e a efetiva possibilidade de exercício regular de ambos os vínculos.

Palavras-chave: servidor público; acumulação de cargos; profissionais da saúde; compatibilidade de horários; Direito Administrativo.

Abstract: The Brazilian Constitution generally prohibits the paid accumulation of public positions, while expressly providing exceptions in Article 37, XVI. One of these exceptions permits the accumulation of two public positions or jobs reserved for regulated health professionals, provided that working schedules are compatible. This article examines the constitutional limits of such accumulation, focusing on schedule compatibility, the absence of a fixed constitutional sixty-hour weekly limit, and the need for concrete assessment by Public Administration. It analyzes Theme 1081 of the Brazilian Supreme Federal Court and the case law of the Superior Court of Justice, particularly REsp 1.767.955/RJ, as well as Federal Law No. 8,112/1990. The study also addresses public positions, jobs and functions, regulated health professions, retirement benefits, remuneration ceilings, temporary contracts, leaves of absence, good faith, administrative proceedings and consequences of unlawful accumulation. It concludes that compatibility must be verified in practice, without replacing constitutional criteria with an abstract weekly workload limit not established by the Constitution.

Keywords: public servant; accumulation of public positions; health professionals; schedule compatibility; Administrative Law.

1 Introdução

A acumulação de cargos públicos é tema recorrente no Direito Administrativo brasileiro, sobretudo na área da saúde, em que jornadas por plantões, vínculos em diferentes entes federativos e necessidade de continuidade assistencial tornam frequente a existência de mais de um vínculo profissional.

A Constituição Federal adota como regra a vedação à acumulação remunerada de cargos públicos. A proibição decorre da preocupação com eficiência, moralidade, disponibilidade funcional e adequado exercício das atribuições. O próprio texto constitucional, contudo, prevê exceções.

Para os profissionais de saúde, o art. 37, XVI, c, autoriza a acumulação de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, desde que as profissões sejam regulamentadas e haja compatibilidade de horários. A autorização não é exclusiva de médicos e alcança outras profissões regulamentadas que preencham o requisito constitucional.

Durante anos, um dos principais debates consistiu em saber se a soma das jornadas poderia ultrapassar sessenta horas semanais. A jurisprudência evoluiu para afastar esse limite abstrato. O Supremo Tribunal Federal, no Tema 1081, reafirmou que as hipóteses constitucionais de acumulação estão sujeitas à compatibilidade de horários, ainda que norma infraconstitucional estabeleça limitação de jornada.

O presente artigo examina o alcance dessa regra e os critérios que devem orientar a Administração na verificação de situações concretas.

2 Metodologia

A pesquisa possui natureza qualitativa e exploratória, utilizando método dedutivo. Parte-se da regra constitucional geral de inacumulabilidade para examinar a exceção dirigida aos profissionais de saúde e seus requisitos.

São empregados procedimentos bibliográfico, documental e jurisprudencial. A análise tem como fontes centrais a Constituição Federal, a Lei nº 8.112/1990, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça e entendimentos administrativos pertinentes.

A abordagem distingue normas constitucionais gerais de regras específicas dos diferentes regimes estatutários. A Lei nº 8.112/1990 é utilizada como referência do regime jurídico federal, sem pressupor sua aplicação automática aos servidores estaduais ou municipais.

3 Regra constitucional de inacumulabilidade

O art. 37, XVI, da Constituição estabelece a vedação à acumulação remunerada de cargos públicos como regra. A acumulação somente é permitida nas hipóteses expressamente previstas e quando houver compatibilidade de horários.

As exceções constitucionais devem ser identificadas de modo objetivo. Não basta que o servidor consiga desempenhar materialmente duas atividades: é necessário que a combinação de vínculos esteja incluída em uma das hipóteses constitucionais.

A vedação também deve ser lida em conjunto com o inciso XVII, que amplia sua incidência a empregos e funções e alcança entidades da administração indireta nos termos constitucionais.

O controle da acumulação é dever da Administração e pode ocorrer no ingresso, durante a vida funcional ou quando identificada situação potencialmente irregular.

4 Exceção constitucional para profissionais de saúde

A alínea c do inciso XVI do art. 37 permite a acumulação de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas.

A redação atual decorre da Emenda Constitucional nº 34/2001, que ampliou a previsão anteriormente limitada aos cargos privativos de médico. A alteração reconheceu a diversidade de profissões indispensáveis ao sistema de saúde.

Assim, enfermeiros, farmacêuticos, fisioterapeutas, odontólogos e outros profissionais podem ser abrangidos quando a profissão é regulamentada e os cargos ou empregos são efetivamente privativos de profissionais de saúde.

A simples lotação em hospital ou unidade de saúde não basta. Deve-se examinar a natureza e os requisitos do cargo.

5 Profissão regulamentada e natureza do cargo

O texto constitucional exige dois elementos relacionados: profissão de saúde regulamentada e cargos ou empregos privativos desses profissionais.

Profissão regulamentada é aquela cujo exercício depende de disciplina legal própria, normalmente envolvendo formação, habilitação e registro profissional. Entretanto, a existência de conselho profissional não dispensa a análise das atribuições do cargo.

A Administração deve verificar o edital, a lei de criação do cargo, as atribuições legais e os requisitos de investidura.

Essa análise evita que cargos meramente administrativos lotados na área da saúde sejam enquadrados indevidamente na exceção constitucional.

6 Compatibilidade de horários

A compatibilidade de horários constitui requisito central. Não pode haver sobreposição das jornadas nem impossibilidade material de deslocamento e comparecimento.

A aferição deve considerar horários de entrada e saída, regime de plantão, distância entre locais de trabalho, intervalos e peculiaridades funcionais.

Compatibilidade não significa apenas ausência formal de coincidência no papel. Escalas devem refletir a realidade e permitir cumprimento integral das obrigações de ambos os vínculos.

A Administração possui competência para verificar concretamente esses elementos e exigir documentação atualizada.

7 O antigo debate sobre o limite de 60 horas

Durante determinado período, decisões e entendimentos administrativos utilizaram sessenta horas semanais como parâmetro para limitar acumulações, sob argumento de preservação da eficiência e do descanso do servidor.

Esse critério gerou controvérsia porque a Constituição não estabeleceu número máximo de horas para as hipóteses autorizadas.

O STJ já apresentou posições divergentes ao longo do tempo. Precedentes mais antigos admitiram o limite, enquanto outros o afastaram.

A consolidação posterior acompanhou a orientação do STF de que norma infraconstitucional não pode criar requisito adicional capaz de restringir a autorização constitucional apenas com base na soma abstrata das jornadas.

8 Tema 1081 do Supremo Tribunal Federal

No Tema 1081 da repercussão geral, relacionado ao ARE 1.246.685, o Supremo Tribunal Federal analisou a acumulação remunerada prevista no art. 37, XVI, diante de limitação semanal estabelecida em norma infraconstitucional.

O STF reafirmou sua jurisprudência no sentido de que as hipóteses constitucionais de acumulação estão sujeitas à existência de compatibilidade de horários, não podendo a autorização ser afastada exclusivamente porque a soma das jornadas supera limite criado por norma infraconstitucional.

O caso envolvia profissional de saúde com vínculos de trinta e quarenta horas semanais.

A decisão possui grande relevância porque desloca a análise de um critério matemático abstrato para a verificação efetiva da compatibilidade.

9 Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça

A Primeira Seção do STJ, no REsp 1.767.955/RJ, alinhou sua orientação à jurisprudência do STF e afastou a limitação automática de sessenta horas para profissionais da saúde.

O Informativo 646 destacou que a acumulação prevista no art. 37, XVI, não se sujeita ao limite de sessenta horas semanais e que a compatibilidade deve ser aferida pela Administração.

A mudança superou orientação anterior da própria Corte, que utilizava o princípio da eficiência para sustentar limitação de jornada.

A evolução demonstra a importância da supremacia constitucional: princípios administrativos continuam relevantes, mas não podem ser utilizados para criar, de forma abstrata, requisito que esvazie exceção expressamente prevista na Constituição.

10 Mais de 60 horas não significa autorização automática

O afastamento do limite abstrato não significa que toda acumulação superior a sessenta horas seja lícita.

O servidor continua obrigado a comprovar compatibilidade real e a cumprir integralmente ambas as jornadas. Escalas simultâneas, atrasos sistemáticos, ausência de tempo de deslocamento ou impossibilidade concreta de presença podem demonstrar incompatibilidade.

A Administração não pode indeferir apenas com a afirmação de que a soma ultrapassa sessenta horas. Deve analisar as circunstâncias concretas.

Da mesma forma, o servidor não pode invocar o Tema 1081 para legitimar jornadas fictícias ou sobrepostas.

11 Plantões na área da saúde

Regimes de doze ou vinte e quatro horas, escalas alternadas e trabalho noturno são comuns na saúde. Essas formas de jornada exigem exame individualizado.

Dois vínculos podem possuir cargas horárias formalmente elevadas e, ainda assim, apresentar escalas sem sobreposição. Em outros casos, cargas menores podem ser incompatíveis por coincidirem nos mesmos horários.

Também devem ser considerados períodos de troca de plantão, passagem de informações e deslocamento.

A escala real é, portanto, elemento probatório essencial.

12 Enfermeiros e outros profissionais da saúde

A autorização constitucional não se limita aos médicos. A EC nº 34/2001 passou a mencionar profissionais de saúde com profissões regulamentadas.

Enfermagem, Farmácia, Fisioterapia, Odontologia e outras profissões regulamentadas podem se enquadrar, desde que os cargos sejam privativos dos respectivos profissionais.

No caso da enfermagem, deve-se observar se ambos os vínculos exigem habilitação profissional compatível e se as atribuições são próprias da profissão.

A análise do cargo concreto evita generalizações baseadas apenas no local de trabalho.

13 Cargo, emprego e função pública

O inciso XVII do art. 37 amplia a proibição de acumular, alcançando empregos e funções e a administração indireta conforme a redação constitucional.

Por isso, não é correto restringir a análise apenas a dois cargos estatutários.

Um vínculo celetista em empresa pública ou sociedade de economia mista pode ser relevante para o controle constitucional, conforme a entidade e a hipótese.

A natureza jurídica de cada vínculo deve ser identificada antes de concluir pela licitude.

14 Vínculos em entes federativos diferentes

A exceção constitucional pode envolver vínculos pertencentes a entes diferentes, como Município e Estado, Estado e União ou dois Municípios.

A diversidade de entes não elimina a vedação constitucional nem dispensa a compatibilidade.

É necessário comunicar vínculos conforme as normas funcionais aplicáveis e apresentar escalas quando exigido.

A cooperação administrativa e os sistemas de controle facilitam a identificação de acumulações não declaradas.

15 Contratação temporária

A existência de contrato temporário com a Administração não deve ser ignorada no exame da acumulação. A Constituição disciplina a vedação de forma ampla e a natureza temporária do vínculo não cria, por si, liberdade para acumular.

É necessário verificar a hipótese constitucional autorizadora, as atribuições e a compatibilidade.

Legislação específica do ente pode estabelecer deveres de declaração e procedimentos de controle.

Assim, profissional de saúde efetivo que assume contratação temporária deve verificar se os dois vínculos se enquadram na exceção e se as escalas são compatíveis.

16 Teto remuneratório

O próprio art. 37, XVI, determina observância do inciso XI. A acumulação lícita não afasta as regras constitucionais remuneratórias.

A jurisprudência constitucional possui disciplina própria sobre a incidência do teto em acumulações autorizadas, tema que deve ser analisado conforme os vínculos e o entendimento vigente.

A licitude da acumulação funcional e a aplicação do teto são questões relacionadas, mas distintas.

O servidor não deve confundir autorização para manter dois vínculos com inexistência de limites constitucionais sobre remuneração.

17 Aposentadoria e novo vínculo

A acumulação de proventos de aposentadoria com remuneração de cargo público possui disciplina constitucional específica, especialmente no art. 37, § 10.

Em linhas gerais, é necessário verificar se a situação se enquadra nas exceções constitucionais, incluindo cargos acumuláveis na atividade.

O STF possui precedentes reconhecendo que a possibilidade constitucional de acumular cargos de saúde pode produzir reflexos na acumulação de aposentadorias quando os vínculos eram acumuláveis.

Cada situação exige exame do regime previdenciário, data de ingresso e natureza dos vínculos.

18 Licenças e afastamentos

A existência de licença em um dos vínculos não transforma automaticamente acumulação ilícita em lícita nem elimina a necessidade de examinar o regime jurídico.

Algumas licenças possuem finalidades incompatíveis com exercício de outra atividade; outras situações podem admitir manutenção do segundo vínculo.

O servidor deve observar a legislação de cada ente e as condições específicas do afastamento.

Fraude em licença ou exercício de atividade incompatível pode gerar consequências disciplinares independentes da questão da acumulação.

19 Boa-fé do servidor

Situações de acumulação irregular podem ocorrer por erro de interpretação, mudança de atribuições ou desconhecimento da abrangência constitucional.

A boa-fé pode ser relevante para determinadas consequências administrativas e patrimoniais, mas não transforma hipótese constitucionalmente proibida em autorizada.

Quando identificada irregularidade, a Administração deve observar o regime legal aplicável e assegurar procedimento adequado.

A análise da intenção também pode ser importante para eventual responsabilização disciplinar.

20 Lei nº 8.112/1990 e regime federal

No âmbito federal, a Lei nº 8.112/1990 disciplina a acumulação de cargos nos arts. 118 e seguintes.

A lei reproduz a necessidade de compatibilidade e estabelece mecanismos para apuração de acumulação ilegal.

Essas regras são aplicáveis aos servidores abrangidos pelo regime federal. Estados e Municípios possuem estatutos próprios, embora todos estejam submetidos às limitações constitucionais.

É importante distinguir a norma constitucional, de alcance nacional, do procedimento disciplinar previsto em cada estatuto.

21 Apuração da acumulação ilícita

Ao identificar indícios de acumulação irregular, a Administração deve apurar os fatos e oportunizar manifestação ao servidor nos termos do regime aplicável.

A apuração deve identificar vínculos, horários, natureza dos cargos e eventual hipótese constitucional permissiva.

Não basta concluir pela irregularidade a partir da soma das cargas horárias quando se trata de hipótese constitucionalmente acumulável.

A decisão administrativa deve ser motivada e enfrentar a compatibilidade concreta.

22 Direito de opção e consequências funcionais

No regime federal, a Lei nº 8.112/1990 contém procedimento específico para acumulação ilegal e contempla oportunidade de opção nas condições legais.

As consequências dependem da boa ou má-fé e do procedimento adotado.

Não se deve presumir demissão automática diante de toda inconsistência. O devido processo administrativo e a legislação do ente precisam ser observados.

Para servidores estaduais e municipais, deve-se consultar o estatuto correspondente.

23 Eficiência administrativa e segurança do paciente

A eficiência permanece princípio constitucional relevante. A autorização para acumular não legitima desempenho inadequado, faltas ou descumprimento das jornadas.

Na área da saúde, a qualidade assistencial e a segurança do paciente exigem atenção especial à fadiga e à capacidade de desempenho.

Entretanto, esses elementos devem ser examinados de forma concreta, e não utilizados para restabelecer por via indireta limite abstrato rejeitado pela jurisprudência.

Se houver efetivo prejuízo funcional, a Administração dispõe de instrumentos de gestão e disciplina próprios.

24 Prova da compatibilidade

A comprovação pode envolver declarações dos órgãos, escalas, folhas de frequência, contratos, atos de nomeação e documentos que demonstrem horários.

A Administração pode exigir atualização quando as escalas forem alteradas.

Em regimes de plantão, documentos genéricos que informem apenas carga semanal podem ser insuficientes. É necessário visualizar a distribuição efetiva das horas.

A transparência do servidor reduz riscos de apuração futura.

25 Situações práticas

Uma enfermeira com dois cargos privativos de enfermagem pode, em princípio, enquadrar-se no art. 37, XVI, c, desde que a profissão seja regulamentada e as jornadas sejam compatíveis.

Se um vínculo ocorre em plantões noturnos alternados e outro em período diurno sem sobreposição, a Administração deverá examinar concretamente a escala, não sendo suficiente negar a acumulação apenas porque a soma formal ultrapassa sessenta horas.

Em sentido oposto, se os dois órgãos exigem presença no mesmo período, a acumulação será incompatível mesmo que a soma semanal seja inferior a sessenta horas.

O mesmo raciocínio se aplica a farmacêuticos, fisioterapeutas, odontólogos e demais profissionais abrangidos.

26 Análise crítica

A jurisprudência atual procura preservar o texto constitucional contra restrições criadas exclusivamente por critérios infraconstitucionais abstratos.

A compatibilidade de horários é conceito concreto. Transformá-la em limite matemático fixo simplifica a gestão, mas pode excluir situações que a Constituição autorizou.

Por outro lado, a inexistência de teto semanal específico não pode ser confundida com direito irrestrito a acumular jornadas impraticáveis.

A solução constitucionalmente adequada exige motivação, prova e avaliação individual, conciliando o direito do servidor nas hipóteses permitidas com eficiência e continuidade do serviço público.

27 Conclusão

A Constituição Federal estabelece a inacumulabilidade remunerada como regra e admite exceções expressas. Para profissionais da saúde com profissões regulamentadas, é possível acumular dois cargos ou empregos privativos da área quando houver compatibilidade de horários.

O Tema 1081 do STF consolidou a compreensão de que limitação infraconstitucional de jornada não pode, por si só, impedir acumulação constitucionalmente autorizada. O STJ, no REsp 1.767.955/RJ, alinhou-se a essa orientação e afastou o antigo limite automático de sessenta horas semanais.

Isso não significa autorização irrestrita. O servidor deve demonstrar ausência de sobreposição, possibilidade real de deslocamento e cumprimento integral das atribuições. A Administração conserva competência e dever de fiscalizar.

A natureza do cargo também é indispensável. Não basta trabalhar em unidade de saúde: os vínculos devem ser privativos de profissionais de saúde com profissões regulamentadas.

Conclui-se que a compatibilidade deve ser aferida concretamente, com motivação e respeito ao devido processo. A soma numérica das jornadas é elemento de contexto, mas não substitui o requisito constitucional nem pode funcionar isoladamente como proibição não prevista na Constituição.

Referências

- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República.
- BRASIL. Emenda Constitucional nº 34, de 13 de dezembro de 2001. Dá nova redação à alínea c do inciso XVI do art. 37 da Constituição Federal.
- BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE 1.246.685. Tema 1081 da repercussão geral. Acumulação remunerada de cargos públicos e compatibilidade de horários. Julgamento em 2020.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 1.094.802 AgR. Primeira Turma. Julgado em 11 maio 2018.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RMS 34.257 AgR. Segunda Turma. DJe 6 ago. 2018.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1.767.955/RJ. Primeira Seção. Rel. Min. Og Fernandes. Julgado em 27 mar. 2019. DJe 3 abr. 2019.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Informativo de Jurisprudência n. 646. Brasília, 10 maio 2019.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no AREsp 291.919/RJ. Primeira Turma. Julgado em 18 abr. 2013.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Forense.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. São Paulo: Atlas.
- MAZZA, Alexandre. Manual de Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva.
- MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros.