

BREVES CONSIDERAÇÕES ACERCA DO CONCEITO DE CARGO TÉCNICO: PARÂMETROS PARA A ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS

* Tiago Bockie de Almeida. Procurador do Estado de Sergipe. Presidente da Comissão Permanente de Inquérito Administrativo da Secretaria de Estado da Administração de Sergipe. Ex-Professor Substituto de Direito Administrativo da Universidade Federal de Sergipe. Professor de Cursos Preparatórios para Concursos Públicos.

O ordenamento jurídico brasileiro, proíbe, como regra, a acumulação remunerada de cargos públicos. O art. 37, inc. XVI, da Constituição Federal traz a seguinte redação:

“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 da 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:

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.” (grifo nosso).

A norma constitucional visa à eficiência da função administrativa, impedindo que servidores atuem na busca de nova remuneração em detrimento da otimização do serviço a que estão incumbidos. A exceção à proibição de acumulação de cargo público encontra razão na especificidade e importância de determinados cargos.

A expressão "cargo técnico ou científico" dota de uma carência de conceito, devendo o seu conteúdo ser valorado pelo legislador ordinário ou pelo aplicador e intérprete da lei. José dos Santos Carvalho Filho aponta a dificuldade na conceituação:

"O conceito de cargo técnico ou científico, por falta de precisão, tem provocado algumas dúvidas na Administração. O ideal é que o estatuto fixe o contorno mais exato possível para sua definição, de modo que se possa verificar, com maior facilidade, se é possível, ou não, a acumulação.

(...)

O que se deve ter por certo é que, tratando-se de hipóteses que refletem exceções ao sistema geral de vedação à acumulabilidade, devem elas ser interpretadas restritivamente, sendo incabível estendê-las a outras situações que não se enquadrem naquelas expressamente permitidas."¹

O Decreto Federal nº 35.596, de 02 de agosto de 1954, ora revogado, dispunha da seguinte forma acerca da acumulação remunerada de cargos públicos:

"Art. 3º Cargo técnico ou científico é aquele para cujo exercício seja indispensável e predomine a aplicação de conhecimentos científicos ou artísticos de nível superior de ensino.

Parágrafo único. Considera-se também como técnico ou científico:

a) o cargo para cujo exercício seja exigida habilitação em curso legalmente classificado como técnico, de grau ou de nível superior de ensino; e

¹ FILHO, José dos Santos Carvalho. *Manual de Direito Administrativo*. Lumen Juris, 14ª edição, p. 525.

b) o cargo de direção privativo de membro de magistério, ou de ocupante de cargo técnico ou científico.

Art. 4º Cargo de magistério é o que tem como atribuição principal e o permanente lecionar em qualquer grau ou ramo de ensino, legalmente previsto.

Art. 5º A simples denominação de 'técnico' ou 'científico' não caracteriza como tal o cargo que não satisfizer as condições do artigo 3º.

Parágrafo único. As atribuições do cargo, para efeito de reconhecimento do seu caráter técnico ou científico, serão consideradas na forma dos §§ 1º e 2º do art. 8º."

O ato administrativo regulamentar acima transcrito, no entanto, em razão da própria dificuldade apontada, não traduz, com exatidão, o conceito de cargo público técnico para fins de acumulação.

A jurisprudência oferece algumas diretrizes de interpretação da expressão "cargo técnico". Embora o Superior Tribunal de Justiça não tenha exaurido a questão no que tange à sua exata conceituação, pois, por sua própria natureza, não dota de elementos objetivos para a sua delimitação, depreende-se, dos casos concretos analisados pela Corte, os contornos para tal definição:

**"Constitucional. Administrativo.
Funcionário Público. Acumulação de cargos.
Magistério e Fiscal de Concessões.
Inadmissibilidade.**

A Constituição da República consagra o princípio geral da inacumulação de cargos públicos, excepcionado apenas as hipóteses exaustivamente previstas, dentre elas a de um cargo de professor com outro técnico ou científico (art. 37, XVI, b).

Cargo técnico ou científico, segundo o conceito legal, 'é aquele para cujo exercício seja indispensável e

predominante a aplicação de conhecimentos científicos ou artísticos de nível superior de ensino' (Dec. nº 35.956/54), não se ajustando a tal conceito o cargo de Fiscal de Concessões e Permissões, de natureza eminentemente burocrática.

Recurso ordinário desprovido" .(STJ- RMS nº 7.006-DF- Sexta Turma, Rel. Min. Vicente Leal, DJU de 04.11.96)

Vale transcrever parte do voto do Ministro Relator do Acórdão acima ementado:

"VOTO:

O Exmo. Sr. Ministro Vicente Leal (Relator):

A controvérsia estampada nos autos consubstancia um dos relevantes temas de exegética do direito constitucional hodierno, quanto à legitimidade de acumulação de cargos na Administração Pública.

Sustenta o recorrente que não há vedação constitucional para o exercício acumulado do cargo de professor que ocupa nos quadros da Fundação Educacional com o de Fiscal de Permissões e Concessões, cargo de natureza técnica da Secretaria de Transporte do Distrito Federal.

O Tribunal **a quo**, analisando o conjunto das atribuições conferidas ao impetrante no desempenho das funções do cargo de Fiscal de Permissões e Concessões, reconheceu a inexistência do direito postulado, pois tais são funções de natureza unicamente burocrática.

O ponto nodal da decisão encontra-se condensado no seguinte enxerto do voto do Desembargador Getúlio Moraes Oliveira, **verbis**:

'(...)

O cargo de Fiscal de Concessões, sobre ser de alta relevância, não é técnico. **Seu exercício não depende de conhecimentos adquiridos em curso especializado. O exercício da função dá-se mediante emprego de conhecimentos burocráticos ditados pela Administração.'**

No mesmo sentido, é oportuno transcrever a opinião do Desembargador Rosa de Faria que compartilha do entendimento supracitado, deixando expresso o seguinte:

'...quando a Constituição referiu-se à possibilidade de acumulação de um cargo técnico, esse cargo, embora possa não vir a ter esse nome fixado na carreira respectiva, evidentemente, parece-me que seja aquele que deva ser exercido por pessoa que tem conhecimentos de natureza técnica, científica ou artística, que pode ser de nível superior ou de nível médio. Porque tal como foi sacramentado no voto do eminente relator, nas seguidas reformulações na ordem educacional, feitas na ordem legal que regula a educação, muitos daqueles ensinamentos de curso superior de então, hoje são ministrados em 2º Grau. Admito que possa existir cargo técnico de 2º Grau, mas no caso que estamos analisando concretamente, parece que é uma função mais administrativa burocrática que não exige conhecimento técnico, científico ou artístico.'

Tenho como acertado o entendimento consagrado no v. acórdão recorrido, não merecendo agasalho perante esta Colenda Corte a pretensão recursal." (grifo nosso).

O STJ, em outras três oportunidades, adotou o mesmo entendimento:

"RMS - ADMINISTRATIVO - CARGO CIENTIFICO - CARGO TECNICO

Cargo científico é o conjunto de atribuições cuja execução tem por

finalidade investigação coordenada e sistematizada de fatos, predominantemente de especulação, visando a ampliar o conhecimento humano. **Cargo técnico é o conjunto de atribuições cuja execução reclama conhecimento específico de uma área do saber.**" (RMS 7550/PB, Rel. Min. Luiz Vicente Cernicchiaro, Sexta Turma, 23/09/1997, DJ 02.03.1998, p.152)- grifo nosso.

.....

"ADMINISTRATIVO - SERVIDOR PÚBLICO - ACUMULAÇÃO DE CARGOS - PROFESSOR E CARGO TÉCNICO.

1. A acepção de cargo técnico de que se vale a CF/88, art. 37, XVI, alínea "b", não pode ser interpretada sem se considerar a exigência da familiaridade com determinados métodos, organizados em sistema e apoiado em conhecimento científico.

2. Não existe direito adquirido contra o texto constitucional.

3. Recurso não provido." (STJ, Rel. Min. Edson Vidigal, RMS nº 7.632/DF, 25/05/1999, DJ 21/06/1999, p. 172).

.....

"CONSTITUCIONAL - ADMINISTRATIVO - RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA - SERVIDOR PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL - ACUMULAÇÃO DE CARGOS - FISCAL DE CONCESSÕES COM PROFESSOR DE FUNDAÇÃO - IMPOSSIBILIDADE - INEXISTÊNCIA DO CARÁTER TÉCNICO/CIENTÍFICO - VEDAÇÃO DO ART. 37, XVI, DA CF.

1 - As atribuições do cargo de Fiscal de Concessões e Permissões do Distrito Federal ('autuar veículos e motoristas em situação irregular; realizar vistorias; participar de operações especiais de controle de segurança de trânsito e

preparar relatórios de ocorrências'), não exigem discernimentos técnicos, científicos ou artísticos, mas tão-somente conhecimentos burocráticos regulamentados pela própria Administração, sem qualquer outra complexidade. Inteligência do Decreto nº 35.966/54 c/c Resolução nº 13/90.

2- Desta forma, no caso concreto, fica afastada a possibilidade de cumulação do cargo de Professor da Fundação Educacional do Distrito Federal com o de Fiscal de Concessões e Permissões do quadro de pessoal, também do Distrito Federal, já que este último não tem natureza técnica ou científica capaz de excepcionar a cumulação constitucional, nos moldes do que dispõe o art. 37, inciso XVI, "b", da Constituição Federal, apesar da compatibilidade de horários entre os dois cargos.

3 - Precedente (RMS nº 7.006/DF).

4 - Recurso conhecido, porém, desprovido." (STJ - RMS 7216/DF - Quinta Turma - Rel. Min. Jorge Scartezini - DJ 13.11.2000, p. 149).

O Tribunal de Justiça do Distrito Federal, por sua vez, de acordo com as linhas traçadas pelo Decreto nº 35.596, de 1954, excluiu o cargo de Técnico Judiciário do gênero "cargo técnico":

"Constitucional- Administrativo- Servidor público- Acumulação do cargo de técnico judiciário com o de professor da Fundação Educacional- Impossibilidade- Segurança denegada.

1. A acumulação de cargos públicos somente é admitida nas hipóteses expressamente contempladas na Constituição Federal (art. 37, XVI e XVII), não se adequando à exceção os cargos de técnico judiciário do TJDF e de professor da FEDF porquanto, nada obstante a denominação que ostenta o

primeiro, sua natureza é meramente burocrática.

2. Segurança denegada.

Decisão: Denegou-se a ordem por maioria (TJDF-CE- Ac. Nº 115.610- Rel. Des. Estevam Maia- DJDF, 18.08.99)." - grifo nosso.

O doutrinador Cretela Júnior entende da seguinte forma no que se refere à conceituação de cargo técnico ou científico:

"A expressão 'cargo técnico ou científico' causou e causa não pequenos embaraços, em teoria e na prática, tanto assim que a Secretaria da Presidência da República se viu na contingência de baixar uma circular esclarecedora que, diga-se de passagem, quase nada adiantou, incorrendo, logo de início, no direito lógico de colocar o definido na definição.

(...)

Na realidade, a idéia de técnico não exclui a de científico, embora esta idéia possa existir independente daquela.

Em nossos dias, o técnico que não se socorresse de princípios científicos não seria técnico, na moderna acepção da palavra, mas profissional autônomo, o que não significa, em absoluto, que a qualidade pessoal de técnico, do titular, se comunicaria, necessariamente, ao cargo: **pode o titular do cargo ser, eventualmente, um técnico, embora seu cargo não o seja.**

Sem ir ao extremo de declarar que é impossível fixar, em tese, o que se deve compreender por técnica, ou por cargo técnico, expressão de enorme amplitude semântica, empregada e compreendida nos mais variados sentidos e até em acepções opostas, preferimos concluir que **'cargos técnicos são aqueles para cujo desempenho**

é mister familiaridade com determinados métodos, sistematicamente organizados, que repousam no conhecimento científico, ministrado em determinada cátedra'.

No art. 185 da Constituição de 1946, o vocábulo técnico 'não pode estender-se na acepção vulgar, como significando o oposto de leigo, num determinado ramo da atividade profissional. **Técnico é o indivíduo possuidor de conhecimentos ou treino especializado em artes particulares a uma profissão**".² (grifo nosso).

Analisando o tema em questão, o Supremo Tribunal Federal, em certa oportunidade, adotou o mesmo critério para a classificação de um cargo público como técnico, ou seja, a formação escolar necessária para a investidura no cargo:

"... o emprego dos vocábulos técnico e científico tem grande massa de cargos públicos que não o permitem. Assim, cargos técnicos serão aqueles cujo exercício pressuponha conhecimentos específicos.

(...)

A acumulação de cargos técnicos não é tema que permita ao intérprete do Direito a formulação de soluções genéricas, aplicáveis a todas ou quase todas, as questões judiciais que lhe são submetidas. Ao contrário, exige minuciosa indagação em cada caso. Se há casos (cf. v.g. RT 686/110) em que é fácil identificar a falta de incidência da norma permissiva, aqui não se dá o mesmo. O Auxiliar de Enfermagem é um dos profissionais a que se atribui legalmente o exercício da atividade de Enfermagem (Lei nº 7.498/86, art. 2º, § único), respeitada, por óbvio, a limitação imposta por sua habilitação. Dele se exige de formação profissional específica (art. 8º)... **Não se cuida, como é fácil de se ver, de atividade inserida na habilitação comum do aluno de 2º grau.**

² JUNIOR, Cretela. *Curso de Direito Administrativo*. Forense, 11ª edição, pp. 498 e 499.

Exige formação específica, voltada ao exercício de uma profissão. No exercício de suas funções, o Auxiliar de Enfermagem põe em prática métodos organizados, que se apóiam em conhecimentos específicos correspondentes, como se diz na lição pré-citada de Pontes de Miranda. (STF, Rel. Min. Nelson Jobim, Ag. Reg. AI nº 407.529-8/SP, 2ª T., DJ de 19.12.2002, p. 114).

De acordo com os delineamentos traçados pela doutrina e pela jurisprudência, bem como pela legislação pretérita, o conceito de cargo técnico deve ser obtido a partir da conjugação de três critérios:

- a) escolaridade exigida para a investidura no cargo público;
- b) natureza da atividade desenvolvida; e
- c) aplicação, no exercício das atribuições inerentes ao cargo, dos conhecimentos adquiridos de acordo com a escolaridade exigida.

Propõe-se, desta forma, um conceito próprio da expressão "cargo técnico":

Entende-se como cargo técnico aquele que exige de seu ocupante habilitação específica profissionalizante de 2º grau³, no qual os conhecimentos adquiridos nesta formação profissional sejam utilizados, primordialmente, no exercício de suas responsabilidades funcionais.

O curso profissionalizante de 2º grau deve fornecer conhecimentos específicos de uma área do saber, ou um treinamento especializado em ciências, a fim de permitir o exercício das funções inerentes ao cargo público. Nesse sentido, apenas as pessoas que tenham familiaridade com determinados métodos, sistematicamente organizados, e que foram obtidos após um curso profissionalizante, poderiam exercer as funções que são próprias do cargo público.

³ A diferença do cargo técnico para o cargo científico está no primeiro critério norteador do conceito: para este, exige-se habilitação específica de nível universitário.

Assim, se o cargo exigir aptidões técnicas que se apóiam em conhecimentos especializados e em postulados legalmente delimitados, adquiridos em curso profissionalizante prévio à investidura no cargo público, este será qualificado como **cargo técnico**.

Não basta, portanto, de acordo com o exposto, que o ocupante do cargo possua curso técnico profissionalizante, mas que, ao revés, aplique, no exercício do cargo, os conhecimentos adquiridos durante o curso. Caso contrário, haveria o exercício de uma função meramente burocrática, impedindo a classificação do cargo como técnico para fins de acumulação de cargos, excepcionada pela Constituição Federal.

Válida, nesse ponto, a diferenciação proposta pelo doutrinador Cretela Júnior, entre TÉCNICO e CARGO TÉCNICO. Este, como dito, **exige de seu ocupante a adequação dos conhecimentos adquiridos em sua formação profissional e aqueles necessários ao exercício do cargo público**. Aquele, por sua vez, é um conceito inerente ao indivíduo ocupante do cargo público, que se traduz em alguém que possui um treino especializado para uma profissão.

Não custa repetir as lições do doutrinador: "pode o titular do cargo ser, eventualmente, um técnico, embora seu cargo não o seja."

Analisemos, desta forma, a título ilustrativo, se o cargo de provimento efetivo de Guarda de Segurança do Sistema Prisional do Estado de Sergipe possui a natureza de cargo técnico, a fim de se permitir a acumulação remunerada com o cargo público de professor.

A Lei Estadual nº 4.643, de 17 de dezembro de 2002, que dispõe sobre as carreiras dos servidores públicos civis do sistema de segurança prisional, da Administração Direta do Poder Executivo do Estado de Sergipe, e dá providências correlatas, estabelece as condições e requisitos para o ingresso no cargo de Guarda de Segurança do Sistema Prisional, bem como as atividades e funções inerentes ao cargo:

"Art. 4º. Guarda de Segurança do Sistema Prisional é o servidor público civil

ocupante do cargo de provimento efetivo de igual denominação, a quem cabe exercer as atividades de guarda de segurança nos serviços e ações inerentes à execução, manutenção e preservação das funções de segurança dos órgãos, setores e estabelecimentos do Sistema Penitenciário ou Prisional do Estado de Sergipe.

Art. 5º. A Carreira de Guarda de Segurança do Sistema Prisional é estruturada em uma Série de 3 (três) Classes, hierarquicamente escalonadas, com as correspondentes atribuições e responsabilidades funcionais dos cargos de cada classe.

§ 1º. As Classes referidas no "caput" deste artigo denominam-se Terceira Classe (3ª Classe), Segunda Classe (2ª Classe) e Primeira Classe (1ª Classe), com quantitativos de cargos de provimento efetivo definidos de acordo com esta Lei Complementar, cujo preenchimento inicial se dá na Terceira Classe (3ª Classe), que é a classe inicial.

§ 2º. O preenchimento das Classes da Carreira de Guarda de Segurança do Sistema Prisional é feito com observância da seguinte forma:

I - 3ª Classe - Classe Inicial - composta dos Guardas de Segurança do Sistema Prisional ingressos de forma inicial, mediante concurso público de provas ou de provas e títulos, exigido o 2º (segundo) grau completo, e conforme o que mais dispuser o respectivo edital;

II - 2ª Classe - Classe Intermediária - composta dos Guardas de Segurança do Sistema Prisional classificados, respeitado o interstício de tempo mínimo de 3 (três) anos na classe imediatamente anterior (3ª Classe), mediante promoção por merecimento ou por antigüidade;

III - 1ª Classe - Classe Final - composta

dos Guardas de Segurança do Sistema Prisional classificados, respeitado o interstício de tempo mínimo de 3 (três) anos na classe imediatamente anterior (2ª Classe), mediante promoção por merecimento ou por antigüidade." (grifo nosso)."

De acordo com o art. 10 da Lei nº 4.643, de 2002, o concurso público para ingresso no cargo de Guarda de Segurança do Sistema Prisional consta de quatro fases, inclusive com a participação em curso de treinamento ou de preparação de caráter específico promovido pela Administração Pública Estadual.

Como se observa, a habilitação necessária para o ingresso no cargo público de Guarda de Segurança do Sistema Prisional é o 2º grau completo, não exigindo qualquer curso técnico profissionalizante a nível de 2º grau, legalmente definido, a fim de que eventuais conhecimentos adquiridos no curso técnico, fossem aplicados no exercício das funções inerentes ao cargo.

Ademais, "as atividades de guarda de segurança nos serviços e ações inerentes à execução, manutenção e preservação das funções de segurança dos órgãos, setores e estabelecimentos do Sistema Penitenciário ou Prisional do Estado de Sergipe" (atribuições do cargo de Guarda de Segurança do Sistema Prisional nos termos do art. 4º da Lei nº 4.643, de 2002), configuram-se como meramente burocráticas, podendo ser exercidas por qualquer pessoa que possua o 2º grau completo, sem a necessidade de uma habilitação específica para tanto.

Há, porém, como etapa do concurso público, um curso de formação, organizado e ministrado pela própria Administração Pública Estadual, a fim de avaliar o perfil do candidato e verificar a sua adequação com as atribuições do cargo a ser ocupado, bem como expor a rotina administrativa do Sistema de Segurança Prisional aos candidatos.

O conhecimento do cargo de Guarda de Segurança Prisional é restrito às regras de eficiência administrativa ditadas pela própria Administração, ainda que tais regras sejam

dotadas de complexidade para a otimização do serviço a ser prestado.

Eis a conclusão do acórdão do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios acima referido (Ac. 115.610):

"Nada obstante a denominação que ostenta, o cargo de Técnico Judiciário, em que foi convertido o antigo cargo de Auxiliar Judiciário, não se qualifica como técnico, para o fim pretendido pelo impetrante, por isso que de natureza meramente burocrática, não se exigindo para sua investidura conhecimentos especializados, mas sim, e tão-somente, curso de segundo grau, ou curso técnico equivalente, tal como disposto no art. 6º da Lei nº 9.421, de 1996."

Como visto, o conceito de cargo técnico, não abrange a técnica oferecida ao candidato em um curso de formação para o exercício da função.

Conclui-se, desta forma, que o cargo de Guarda de Segurança do Sistema Prisional não se ajusta ao conceito de cargo técnico previsto no art. 37, inc. XVI, alínea 'b', da Constituição Federal, vez que o seu ocupante não necessita de conhecimentos profissionais especializados para o desempenho das atividades inerentes ao cargo, razão pela qual não se permite a sua acumulação remunerada com um cargo de magistério.

Por fim, ressalta-se que, apenas após a inércia do servidor público, representada pelo decurso, **in albis**, do prazo concedido àquele, através de documento de notificação, para que procedesse à opção por um dos cargos públicos, é que a Administração Pública poderá considerar eventual acumulação como ilegal. Nesta oportunidade, deverá ser instaurado o devido processo administrativo disciplinar onde serão assegurados o contraditório e a ampla defesa para a restauração da situação de legalidade.