

A (im)possibilidade de acúmulo de cargos para os policiais penais em consonância com a legislação do estado do Amapá

The (im)possibility of accumulating positions for criminal officers in consonance with the legislation of the state of Amapá

Fabio Carvalho Verzola¹

Resumo: Este artigo demonstra se é possível ou não que policiais penais acumulem cargos. Para tanto, foi realizado estudo de caso tendo como base a Legislação do Amapá, assim como pesquisa bibliográfica, acrescida da opinião do Autor e das regras de hermenêutica, para mostrar uma resposta ao caso analisado. Nessa seara, mostrou-se que é possível acumular cargos, desde que haja autorização na legislação estadual, assim como que o cargo mencionado esteja descrito no quadro de militares estaduais. Todavia, o autor afilia-se à opinião contrária, ao afirmar que, apenas, seria possível acumular cargos se houvesse autorização na Constituição Federal. Não sendo possível que a legislação estadual amplie as hipóteses constitucionais de acumulação de cargos. Além disso, trata-se de assunto inédito, o qual denota sua importância ao evitar possível ilegalidade e se acautelar contra danos ao erário, além de conscientizar os policiais penais sobre seus direitos. Ademais, será explanado sobre os requisitos para que haja acúmulos de cargos e sobre a impossibilidade de que a legislação estadual amplie o conceito de cargo técnico para permitir o acúmulo de cargos.

Palavras-chave: Acumulação constitucional de cargos públicos. policiais penais. Legislação do Estado do Amapá.

Abstract: This article demonstrates whether or not it is possible for criminal police officers to accumulate positions. For that, a case study was carried out based on the Legislation of Amapá, as well as a bibliographic research, added to the author's opinion and the hermeneutic rules, to show an answer to the case analyzed. In this area, it was shown that it is possible to accumulate positions, provided that there is authorization in state legislation, as well as that the mentioned position is described in the state military staff. However, the author joins the opposite opinion, stating that it would only be possible to accumulate positions if there was authorization in the Federal Constitution. It is not possible for the state legislation to

¹ Secretaria de Estado da Administração - Amapá. E-mail: fabiocarvalhoverzola@gmail.com.

expand the constitutional hypotheses of accumulation of positions. In addition, it is an unprecedented subject, which denotes its importance in avoiding possible illegality and taking precautions against damages to the treasury, in addition to making criminal police officers aware of their rights. In addition, it will be explained about the requirements for the accumulation of positions, and about the impossibility of the state legislation to expand the concept of technical position to allow the accumulation of positions.

Keywords: Constitutional accumulation of public office. Criminal police. Legislation of the state of Amapá.

Introdução

Este artigo objetiva demonstrar se existe a possibilidade de ocorrer acúmulo de cargos para os policiais penais em consonância com a legislação do Estado do Amapá. Desse modo, como introdução ao tema será demonstrado o fundamento constitucional e hermenêutico para que a regra seja a vedação ao acúmulo de cargos, e a exceção, apenas, ocorra em caso de hipóteses constitucionalmente admitidas. Igualmente, serão noticiados os requisitos para efetivar a acumulação de cargos, a saber: a existência de compatibilidade de horários e observação do teto constitucional remuneratório.

Cabe registrar que será revelado sobre a acumulação de cargos dos militares estaduais, bem como será apontado se é, constitucionalmente, possível permitir o acúmulo de cargos para policiais penais. Além disso, averiguar-se-á se é possível que haja acumulação de cargos por meio de autorização da legislação do Estado do Amapá. Nessa seara, será constatado se é possível que a legislação estadual amplie o conceito de cargo técnico com a finalidade de permitir que haja acumulação de cargos.

Sendo que a questão desta pesquisa é problematizada na seguinte forma: é possível que policiais penais acumulem cargos? E para responder a isso, propugna-se pelo uso de método indutivo, visto

que se tenciona elaborar um enunciado teórico sobre um acontecimento estabelecido, por meio da proposição de uma teoria com a finalidade de explicá-lo (INÁCIO FILHO, 2007, p. 152). Nesse viés, denota-se que será trabalhado como hipótese de que a legislação estadual não poderá permitir o acúmulo de cargos para os policiais penais, caso não haja autorização na constituição federal. E é com a finalidade de trazer à lume um caso concreto, que a legislação do Estado do Amapá será usada como exemplo para tornar essa questão mais fácil de entender, sendo analisada com o objetivo de demonstrar se é possível se efetivar acúmulo de cargos para policiais penais, na hipótese de que haja autorização na lei estadual.

Impõe asseverar que serão discutidos dois juízos de valor diferentes sobre a possibilidade de que policiais penais possam acumular cargos públicos. No primeiro ponto de vista, será defendida a tese de que a autonomia dos Estados-Membros pode tornar possível a acumulação de cargos, acaso haja autorização na legislação estadual, além de ser primordial que o cargo de policial penal esteja consignado no âmbito dos militares estaduais. Em posição contrária, será defendida a teoria de que a Carta Magna não permita que os policiais penais acumulem cargos. E urge anotar que será comunicado qual é a corrente desposada Autor, e os fundamentos constitucionais e hermenêuticos para que isto ocorra.

Com isto, torna-se claro que será aplicada a pesquisa descritiva e explicativa, visto que, respectivamente, as características de fenômeno serão identificadas para depois explicar a razão dos eventos. Por conseguinte, será utilizado estudo de caso, em vista do uso da legislação do Amapá como episódio individuado para formulação de uma hipótese sobre o caso concreto (FIGUEIREDO, 2007, p. 92 e 93).

De igual forma, destaca-se a importância desta pesquisa ao conscientizar e ensinar os policiais penais sobre a extensão de seus

direitos e se é possível ou não acumular cargos. Além disso, ao primar pelo cumprimento dos requisitos legais para o acúmulo de cargo, previne-se o enriquecimento ilícito, o qual ocorreria quando houvesse incompatibilidade, total ou parcial, de carga horária, permitindo assim, o exercício de funções de públicas de maneira mais eficiente, sem que sejam causados danos ao erário pela coincidência da jornada de trabalho, que causa uma carga horária incompleta. E também é curial realçar que o assunto em voga não foi totalmente esmiuçado pela doutrina, possuindo parca ou nenhuma jurisprudência sobre o tema. Isto denota que este tópico é inédito.

Insta mencionar que é primordial noticiar quais são as normas aplicadas ao caso concreto. Esse é o exemplo da Emenda Constitucional 101/2019, a qual estendeu a possibilidade acúmulo de cargos aos militares estaduais. Sendo essencial investigar a amplitude da norma mencionada, além de examinar as hipóteses constitucionais de acúmulo de cargo, para saber se as normas aludidas permitem que os policiais penais acumulem cargos públicos. Por conseguinte, será analisada a Constituição Federal, a Emenda Constitucional já referida, a regulamentação do Estado do Amapá e as decisões dos tribunais superiores, que tratam indiretamente do objeto deste estudo, vez que, como se trata de matéria nova, ainda, não foi analisada de forma acurada pelos tribunais superiores.

Em vista das normas citadas acima, torna-se patente a utilização de análise documental, ao investigar documentos oficiais para esclarecer e provar uma questão específica (CARDOSO, 2000, p. 31). Nesse sentido, impende realçar o uso de pesquisa bibliográfica, em que se levanta bibliografia publicada sobre um assunto determinado, para fundamentar uma pesquisa, por meio da utilização de material escrito, tais como livros, revistas, publicações avulsas e imprensa escrita (MARCONI; LAKATOS, 1992).

Assim sendo, para solucionar qualquer controvérsia, a presente questão será interpretada a luz da opinião do Autor, que será amparada pela aplicação das regras de hermenêutica. O que torna clara a opção por pesquisa qualitativa, a qual pesquisa uma ocorrência por meio da percepção, e avalia o significado nas relações humanas, por intermédio de análise estatística (MINAYO, 1994, p. 22).

Da proibição de acúmulo de cargo e a autorização de acúmulo de cargos como exceção

Inicialmente, assevera-se que a regra seja a proibição de acúmulo de cargos públicos, e a exceção é a possibilidade de acumular caso haja autorização constitucional.

De fato, o art. 37, XVI da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB – BRASIL, 1988) discorre que:

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 técnico² ou científico³;
- c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas⁴

Com efeito, ao ler a expressão “é vedada a acumulação de cargos públicos, constante no art. 37, XVI da CRFB, depreende-se que a regra

² Define-se cargo técnico como: “... aquele que requer conhecimento específico na área de atuação do profissional, com habilitação específica de grau universitário ou profissionalizante de ensino médio (Agravo Interno no Agravo Interno no Recurso Especial 1602494 / DF - BRASIL, 2019a).

³ Cargo científica é conceituado como: “o conjunto de atribuições cuja execução tem por finalidade a investigação coordenada e sistematizada de fatos, predominantemente de especulação, visando a ampliar o conhecimento humano (Recurso Ordinário em Mandado de Segurança 7550 / PB – BRASIL,1997)”.

⁴ A locução “profissão regulamentada” deve ser interpretada em conformidade com o art. 5º, XIII da CRFB, o qual comunica que o exercício de profissão é livre, exceto caso seja regulamentado. Nesse caso, é obrigatório que haja a satisfação dos requisitos descritos em lei. Por conseguinte, define-se profissão regulamentada como aquela cujo exercício está descrito em lei, e é condicionada ao cumprimento de condições legais para exercitá-la (VERZOLA, 2021, p. 299).

seja a proibição ao acúmulo de cargos. Ao passo que o vocábulo “exceto”, consignado no mesmo dispositivo constitucional, denota que o acúmulo, apenas, é possível em hipóteses excepcionais. Disso se infere que a regra é que cada pessoa possa exercer, somente, um cargo público, devendo, por isso, deixar o cargo, caso queira exercer outro na hipótese de que tenha sido aprovado em outro concurso público, sob pena de que haja acumulação ilícita.

A exegese acima descrita ocorre devido ao fato de que as exceções devam ser interpretadas de forma estrita, ou seja, só se pode admitir exceção se a mesma estiver descrita em lei (MAXIMILIANO, 2005, p. 183; MONTEIRO, 1991, p. 37). Sobretudo porque as normas infraconstitucionais não possam ampliar as hipóteses de acúmulo de cargo, sob pena de inconstitucionalidade, vez que se ofenderia a supremacia que a Carta Magna deve ter sobre as demais leis infraconstitucionais (VERZOLA, 2020a, p. 35). Isto porquanto se trate de um rol taxativo de hipóteses constitucionais, não podendo ser admitido outra que não esteja na lei maior (MAZZA, 2019, p. 706). Sem mencionar que se trate de norma de eficácia plena, que já contém todos os elementos para sua execução, sendo impossível que seja restringida por norma infraconstitucional, sob pena de ocorrência de inconstitucionalidade (MAZZUOLI & ALVES, 2013; SANTANA & RIPOLLI, 2016). Além do que, com fundamento no princípio da estrita legalidade, destaca-se a Administração só possa atuar conforme autorização legal, e, por conseguinte, não há de se aceitar acumulação que não esteja descrita em lei (VERZOLA, 2021a, p. 293 a 294).

Outrossim, cabe salientar que: “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 (art. 37, XVII da CRFB)”. Outrossim, infere-se da expressão “poder

público” que a vedação aludida refira-se a toda Administração Pública, incluindo o judiciário, executivo, legislativo e os entes públicos (Estados, Distrito Federal, Municípios e União)⁵. Por corolário: “quando a Constituição Federal proíbe a acumulação de cargo ou emprego, tal proibição abrange os servidores estatutários, os celetistas, assim como os servidores temporários contratados nos moldes do art. 37, IX⁶ da Carta da República (CARVALHO, 2023, p. 1097)”.

Impende afirmar que a razão de ocorrer a vedação ao acúmulo, bem como a existência de requisitos estritos para permitir os casos de acumulação de cargo, é que haja o exercício das funções administrativas de maneira imparcial, sem que haja interferência de valores alheios ao interesse público e ao bem comum (VERZOLA, 2020b, p. 18). Igualmente, previne-se o enriquecimento ilícito, ao impedir o recebimento de uma vantagem indevida, que seria receber o valor total da remuneração, quando houvesse incompatibilidade de horário total ou parcial, e isto resultasse no exercício insuficiente das atribuições públicas, e, em consequência disso, fosse causado dano ao erário pela efetivação de uma carga horária incompleta (VERZOLA, 2020a, p. 35). Além disso, tutela-se a saúde do trabalhador, o valor social do trabalho, a dignidade humana, a segurança no trabalho, prevenindo-se contra jornadas de trabalho excessivas e contra a fadiga mental e física, bem como evita-se a realização das funções administrativas de modo ineficiente (VERZOLA, 2021a, p. 295). E outro motivo para se admitir a acumulação de cargos é possibilitar o melhor aproveitamento da capacidade técnica e científica de determinado profissional (MEIRELLES, 2020).

De tudo que foi exposto, infere-se que a regra seja a vedação ao acúmulo de cargo, a qual se efetua com a finalidade de evitar o

⁵ VERZOLA, 2021a, p. 295; VERZOLA, 2020b, p. 23.

⁶ Trata-se de contratação temporária, isto é, estabelecida por prazo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público.

exercício de funções administrativas eivadas interesses estranhos ao bem comum. De igual maneira protege-se a saúde do trabalhador de jornadas excessivas, assim como a administração acautela-se contra danos ao erário resultantes do exercício ineficiente das tarefas administrativas e da realização de uma jornada de trabalho incompleta. Além de permitir o melhor aproveitamento de um servidor que tenha maior aptidão técnica e científica. E com fundamento nesses motivos, a acumulação é exceção que deve ser interpretada de forma estrita, admitindo-se, somente, as hipóteses descritas na constituição federal, posto que sendo normas de eficácia plena, não podem ser restringidas pela legislação infraconstitucional. E mesmo quando houver autorização constitucional para a efetivação do acúmulo de cargo, é mandamental que se cumpram os requisitos legais, tais como a observação do teto constitucional e a obrigatoriedade que haja compatibilidade de horário. Requisitos estes que serão descritos a seguir.

Compatibilidade de horários e o teto constitucional

Além da necessidade de que haja autorização constitucional para realização de acúmulo de cargos, é imperativo que haja compatibilidade de horários, e que seja cumprido o teto constitucional da remuneração dos servidores.

E concernente à compatibilidade de horários, é mister indicar que o art. 37, XVI da Carta Magna condiciona o acúmulo de cargos à existência de compatibilidade de horários. Nesse sentido, informa-se que a comprovação de compatibilidade de horários será comprovada após a posse (Apelação Cível 000313954201681900014 - BRASIL, 2018a), e será efetivada pela própria Administração (Recurso Especial 1793068 / PE – BRASIL, 2019b).

Outrossim, advirta-se que o teto remuneratório é o limite máximo que a remuneração do servidor pode atingir, e deve ser observado em relação ao acúmulo legal de cargos. Nesse contexto, afirme-se que o teto remuneratório é aquele que está descrito no art. 37, XI da CRFB:

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos

Sendo que a posição, atualmente, defendida pelo Supremo Tribunal Federal (STF), é que se deva considerar de forma individuada o vínculo relativo a cada cargo, sem que haja a soma das remunerações dos cargos acumuláveis, com a finalidade de que se verifique o teto remuneratório (Segundos Embargos Declaratórios no Recurso Extraordinário 612975 / MT (BRASIL, 2018b)).

Desse modo, se além da autorização constitucional para acúmulo de cargo, existir compatibilidade de horários e for respeitado o teto constitucional remuneratório dos servidores, será possível que os cargos sejam acumulados.

Sobre o acúmulo de cargos aos militares estaduais, da (im)possibilidade de acúmulo de cargo pelos policiais penais segundo a legislação do Amapá

A Emenda Constitucional 101/2019 (BRASIL, 2019c) acresceu o §3º ao art. 42 da Lei Maior, permitindo que os militares estaduais acumulem cargos públicos.

Sendo oportuno frisar que a Proposta de Emenda Constitucional - PEC - 215/2003 (BRASIL, 2003) objetivava acrescentar o § 3º ao art. 42 da Constituição Federal que dispõe sobre os militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. Isto com a finalidade que fosse autorizada a acumulação de cargo de professor, cargo técnico ou científico, ou privativo de profissionais de saúde. E em seguida, a PEC citada convolou-se na Emenda Constitucional – EC - 101/2019, a qual alterou o diploma constitucional, que passou a vigor com a seguinte redação: “Aplica-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios o disposto no art. 37, inciso XVI, com prevalência da atividade militar”.

De fato, saliente-se que a EC 101/2019 refere-se, somente, à hipótese de acúmulo de cargo concernente aos militares dos Estados, Distrito Federal e Territórios. Disso resulta que a acumulação de cargo seja aplicável, apenas, aos castrenses dos entes aludidos, excluindo-se os da União e Municípios.

Também merece atenção o fato de que o preâmbulo da emenda constitucional referida mencione que a alteração constitucional tencione consentir que haja acumulação dos cargos constantes no art. 37, XVI da CRFB para os Militares dos Estados, Distrito Federal e Territórios. E em decorrência de inexistir restrição ao alcance do acúmulo de cargos aos entes citados, deve-se deduzir que seja

possível realizar acúmulo de cargo em todas as hipóteses do art. 37, XVI da Lei Maior.

Apesar de que a ementa não tenha valor jurídico, é peremptório destacar seu uso como vetor de integração e interpretação. De sobremaneira porque é onde consta a justificativa, motivos e finalidade, os quais tornam possíveis traçar diretrizes políticas, filosófica e ideológicas, tornando-se uma de suas linhas mestras interpretativas (MORAES, 2006, p. 45; LEITE, 2020, p. 1 e 2; FERNANDES, 2013, p. 19).

De igual forma, é crucial noticiar que se a emenda aludida tivesse a intenção de realizar qualquer restrição ao acúmulo de cargos, bastaria que fosse mencionado quais seriam as alíneas aplicáveis para o acúmulo de cargo, ou comunicar quais seriam aquelas que estariam vedadas o acúmulo. E como não foi efetuado nenhuma das restrições elencadas, conclui-se que seja cabível a acumulação do cargo de militar do Estado, Distrito Federal e Território, com todas as hipóteses de acúmulo de cargo elencadas nas alíneas do art. 37, XVI da CRFB. De sorte que é possível a acumulação com cargo de professor, com outro técnico ou científico, ou mesmo em relação à saúde. Isto porquanto a hermenêutica relate que quando a norma não restringe, não cabe ao interprete fazê-lo (MAXIMILIANO, 2005, p. 201). Isto porque a interpretação deva ser usada de maneira ampla. Além disso, na justificação da proposta de emenda referida (BRASIL, 2003), comunica-se que o objetivo é estender aos militares dos entes referendados a possibilidade de acumular cargos com todas as hipóteses do art. 37, XVI da CRFB:

Busca a presente proposta evoluir a nossa lei maior, aperfeiçoando um dispositivo que pode e merece ser reformado. Embora desenvolvam atividades extremamente técnicas ou científicas, algumas vezes atuando até mesmo na área da pesquisa, a natureza da função dos militares os impede de acumular outros cargos

possíveis às demais categorias como nas áreas de saúde ou de educação, professor por exemplo. Várias oportunidades, não são possíveis a esses profissionais pela simples condição de ser militar. Nessas instituições existem milhares de profissionais que podem e querem contribuir com algo mais, principalmente nas áreas de saúde e educação, molas mestres entre as prerrogativas estatais. No momento em que o País necessita afirmar perante o mundo a sua capacidade de propiciar uma melhor educação e implantar um atendimento de saúde eficiente, alimentar uma norma de exclusão não corrobora com os ideais republicanos de fazer da cultura e do saber o dínamo para o fortalecimento do Brasil. A proibição de acumulação, empedernida à realidade de um novo momento representa um anacronismo se entendermos que a educação e a saúde não podem prescindir dos melhores e mais qualificados profissionais. A educação, semente do germinar de um povo livre e do alvorecer de uma nação independente não deve estar atada a obstáculos formais, pois a sua causa plural assume contornos majestosos. O acesso universal à educação é um direito de todos, não existem mais fronteiras para as pessoas que distribuem o saber, são cidadãos cosmopolitas com reconhecimento erga omnes. Predestinados às causas de interesse comum, médicos, enfermeiros, professores, técnicos e cientistas não podem sofrer restrições. Onde quer que desenvolva o seu trabalho deve antes, ser assistido, auxiliado, facilitado e reconhecido. Afora isso, a interação construtiva entre os operadores da segurança pública e estudantes desde as primeiras séries do ensino fundamental vai operar uma importante união entre o conhecimento e a inexperiência nessa importante prioridade para população que é o combate a violência e a criminalidade, onde o beneficiado será a sociedade. Na saúde e na educação, prioritariamente, esse incentivo ilimitado tem o poder de engendrar um ciclo fértil de motivação, num levante nacional pela qualidade de vida, no qual os militares podem e querem participar. Não podemos eximir a voluntária participação desses profissionais qualificados, principalmente no atendimento público, onde a maioria da população é assistida. São essas razões que sustentam e recomendam a aprovação da presente proposta e com as quais conto com o consciente apoio dos amigos parlamentares.

Portanto, torna-se claro que é possível a acumulação de cargos aos militares do Estado, Distrito Federal e Territórios em todas as hipóteses do art. 37, XVI da CRFB, seja professor, técnico ou científico, ou na área da saúde⁷.

Ainda sobre o âmbito da possibilidade acúmulo de cargos, explana-se que é assentido aos policiais militares e bombeiros que

⁷ Salvo no caso da saúde, o qual já era regulamentado pela Emenda Constitucional 77/2014 (BRASIL, 2014), que se refere aos militares de todos entes (União, Estado, Distrito Federal, Território e Municípios), visto que como não haja restrição, aplica-se a possibilidade de acúmulo de forma ampla.

acumulem cargos, vez que sejam militares estaduais. Dessa forma, como os policiais penais exerçam atividades similares aos policiais militares, a acumulação de cargos deve ser estendida àqueles. Todavia, como as leis locais diferem em cada Estado, é essencial verificar as diretrizes locais para ter certeza sobre a equiparação (BASTOS, 2021; ESCOBAR, 2021)⁸.

Impõe constatar que a regulação de um cargo público⁹, ou mesmo a realização de certame, é realizada pela lei de cada ente público, União, Distrito Federal, Estado e Municípios, posto que cada

⁸ E vale enfatizar, como será demonstrado a seguir, que a transformação do cargo de agente penitenciário em policial penal equivale a conceder a legitimidade para exercer poderes investigativos, porte de armas, apreensão de drogas e celulares, bem como outras atribuições inerentes aos cargos de policiais. Porém, não permite que haja acumulação de cargos, visto que o rol constitucional que admite o acúmulo de cargos é taxativo, ou seja, não seria possível que haja acumulação, caso não esteja descrito nas hipóteses autorizadoras descritas nas alíneas do art. 37, XVI da CRFB. De sobejo porque a: “Emenda Constitucional n. 101, de julho de 2019, não criou novas possibilidades de acumulação de cargos públicos, apenas estendeu aos militares as hipóteses já previstas no texto constitucional ... (Recurso em Mandado de Segurança 068348 – BRASIL, 2022a). Disso advém duas premissas. A primeira é que o acúmulo de cargo autorizado pela emenda citada é aplicada, somente, aos militares, ou seja, aqueles pertencentes ao quadro do Estado, Distrito Federal e Território, consoante a determinação do art. 42, §3º da CRFB. A segunda afirmação é que o acúmulo de cargo de cargo, apenas, é permitido nas hipóteses constitucionais, e não houve criação de novas, mas a expansão daquelas já existentes aos militares estaduais, do Distrito Federal e Territórios. E é por essas razões que a emenda constitucional aludida não pode ser entendida como fundamento para que se conclua existir permissão para que haja acúmulo de cargos de outros tipos de policiais, tais quais os civis e penais.

⁹ E insta comunicar que a criação, transformação ou extinção de cargo, emprego ou função pública no âmbito da Administração Pública ocorra por meio de lei, cuja iniciativa é privativa do chefe do executivo, conforme o art. 48, X, art. 61, §1º, II, ‘a’ c/c art. 84, XXV, todos da CRFB (VERZOLA, 2021b, p. 32). Sendo que os dispositivos elencados são exemplos de princípios extensíveis, os quais são regras de organização expressas da União, tais como aquelas concernentes ao processo legislativo, e aplicadas por analogia a todos os outros entes: Estados, Distrito Federal e Municípios (PÁDUA, 2018, p. 2). Por consectário, sendo competência expressa do chefe do poder executivo da União (Presidente da República) a iniciativa de elaborar lei regulamentando a criação de cargos; e, por extensão, essa incumbência será exercida pelos Governadores e Prefeitos quando, respectivamente, tratar-se de Estado e Município, respectivamente. E o Distrito Federal, a seu turno, possui competência de Município e Estado (art. 32, §1º da CRFB), com predominância das atribuições deste sobre aquele. É o que se infere do fato de que o chefe do executivo no ente referido seja o governador, e não o prefeito (art. 32, §2º). Esse é o motivo pelo qual a instituição de lei criando cargos públicos seja de competência do governador do Distrito Federal quando for efetuado concurso público no ente público aludido. (VERZOLA, 2021b, p. 33).

um deles tenha a possibilidade de legislar dentro da sua esfera de atuação. Isto ocorre em vista da auto-organização, que consiste na prerrogativa de que os entes tenham a possibilidade de elaborar seus próprios atos normativos, contanto que estejam dentro da sua competência descrita na Carta Magna. Nessa senda, denota-se que a União realiza sua normatização por meio da Constituição Federal e legislação federal. Ao passo que os Estados-Membros assim o fazem por meio da Constituição Estadual e legislação estadual (art. 28 da CRFB). Enquanto que os municípios auto-organizam-se pela lei orgânica municipal e legislação municipal (art. 29). E o Distrito Federal, a seu turno, elabora sua regulamentação pela lei orgânica distrital e legislação distrital (art. 32). Além do que, isto relaciona-se à autoadministração, que se trata do exercício da competência legislativa, administrativa e tributária dos entes (NOVELINO, 2021; FERNANDES, 2019, p. 1047, 1051 *et passim*). Sendo que estes preceitos são inerentes ao primado federativo¹⁰, e este discerne que cada unidade da federação possua ampla autonomia para regulamentar sobre a organização de seus próprios serviços, e em decorrência disso, é possível normatizar sobre a forma e meios de admissão de cargos e empregos públicos pertencentes à estrutura administrativa. Além de

¹⁰ Princípio federativo é uma forma de Estado, ou seja, é uma federação, que é constituída por uma união indissolúvel de organizações políticas (União, Estados – Membros, Municípios e Distrito Federal), com a finalidade de efetivar a criação e manutenção de Estado Federal (art. 1º c/c art. 18, ambos da CRFB). Além de serem providos de personalidade jurídica, mas não de soberania, que, por definição, somente, é aplicada ao Estado Federal quando atua no âmbito internacional. Sem olvidar da existência de descentralização política, que trata da repartição de competência entre o Poder Central (União) e aqueles considerados como regionais, a saber: Estado-Membro, Município e Distrito Federal (FERNANDES, 2019, p. 326, 327 e 1045). Tratando-se de divisão de atribuições de forma rígida, vez que é disposta na constituição, no Brasil, inalterável porquanto seja *clausula pétrea*, e, por isso, com repartição de poderes, e apesar de haver igualdade entre os entes, os quais possuem autonomia (capacidade de deliberar dentro de sua competência), e, em consequência, apresentam estrutura de poder descentralizada, dotada de autonomia financeira, orçamentária e política, , aglomeram-se formando uma unidade, tornando-se assim, um todo. De maneira que o princípio citado é *clausula pétrea* e não pode ser alterado ou suprimido (art. 60, §4º, I da CRFB).

ser possível descrever sobre a efetivação de concurso público, independente de se tratar de Estado, Distrito Federal, Município e União, por meio de lei própria concernente a cada campo governamental. Assim sendo, é lógico que o Estado tem autonomia para regulamentar o cargo de policial penal fora égide dos militares estaduais, e se isso se efetivar, não haverá acumulação de cargos. Entretanto, se ao analisar a legislação estadual, o policial penal estiver enquadrado como militar estadual, poderá acumular todos os cargos do art. 37, XVI do diploma constitucional.

Sendo importante assinalar que o cargo de policial penal foi criado pela Emenda Constitucional - EC - 104/2019¹¹ (BRASIL, 2019d), que por seu art. 3º, acresceu §5º - A ao art. 144 da Carta Magna, estabelecendo os polícias penais, os quais são vinculadas ao órgão administrador do sistema penal da unidade federativa a que pertencem, tendo a finalidade manter a segurança dos estabelecimentos penais.

¹¹ A alteração constitucional mencionada modifica o art. 144 da Constituição Federal para incluir a polícia penal como órgão da segurança pública responsável pelos estabelecimentos prisionais, concedendo a estes a legitimidade para exercer os poderes inerentes às autoridades policiais, tais como as atribuições investigativas e de escolta de condenados, devendo manter a ordem pública e defesa social nas penitenciárias. Sendo que isto foi o resultado de luta política organizada na categoria dos agentes penitenciários. De sobremaneira porque com o advento da Carta Magna de 1988, não houve a necessidade de criação de polícia penal, vez que a quantidade menor de presos (cerca de oitenta e oito mil), contrapondo-se a ampla população nacional (aproximadamente setecentos e cinquenta mil), além das facções criminosas, com profissionalização da prática de crimes. Disso resulta a necessidade de aprimoramento da estrutura do Estado, para manter a ordem pública e realizar a defesa social, eis que a polícia penal é criada para efetivar este intento, para prevenir a administração de esquemas de criminosos de dentro das prisões, ou que sejam praticadas outras infrações penais na penitenciária, permitindo assim, a reintegração harmônica do delinquente na sociedade, como um cidadão produtivo (CARVALHO & VIEIRA, 2020, p. 274 e 278). Sem olvidar que, anteriormente, o agente penitenciário primava, essencialmente, pela prevenção e apuração de ilícitos disciplinares cometidos pelos detentos, fiscalização e aplicação das normas de execução penal, assim como fiscalização e inspeção de unidades prisionais (art. 41, parágrafo único, art. 54 e art. 72, I e II da Lei 7.210/1984 - BRASIL, 1984). Dessa forma, verifica-se que os agentes penitenciários foram convolados em policiais penais, os quais são responsáveis pela segurança nos sistemas prisionais federais, estaduais e do Distrito Federal, sendo equiparados aos demais agentes policiais, a exemplos dos civis e militares, no que tange às atribuições relativas aos cargos de policiais, podendo realizar prisões, policiamento, segurança, portar armas e investigar crimes e demais diligências investigativas, bem como revistas pessoais nos internos, familiares e visitantes, assim como em veículos, além de controle de rebeliões, apreensões de drogas e celulares, controles de rebeliões, desde que efetuados no âmbito da estrutura prisional. Isto porque são parte da estrutura dos órgãos policiais responsáveis pela segurança pública, e que são vinculados ao sistema penal de cada unidade federativas, com a finalidade de preservar a ordem nos estabelecimentos penais (art. 21, XIV e art. 144, VI, §5º - A, todos da CRFB). Sobretudo porque a competência investigativa da polícia civil não exclui a atividade de outras autoridades que realizem procedimentos de investigação no exercício de duas atribuições (art. 4º, *caput* e parágrafo único do Decreto-Lei 3689/1941- BRASIL, 1941). De maneira que polícia penal federal é subordinada a elaboração de legislação federal especial, que discorrerá sobre a forma de atuação (art. 32, §4º). E, como já exposto, os princípios extensíveis descrevem regras expressas para a União, que são aplicadas por analogias aos demais entes, eis porque o Estado-Membro e o Distrito Federal, também, deverão regulamentar a polícia penal por leis estaduais e distritais.

Então, conforme esta vertente, seria possível ocorrer acumulação de cargos para policiais penais, se o Estado-Membro utiliza-se a autonomia do mesmo para regular este cargo como membros dos militares estaduais. Disso resultaria a possibilidade de acumular cargos, em vista da autorização contida no art. 42, §3º da CRFB.

Sendo possível expor uma opinião contrária. Ora, o art. 3º da EC 104/2019, também, adicionou §6º ao art. 144 da Constituição Federal, discorrendo que: “As polícias militares e os corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército subordinam-se, juntamente com as polícias civis e as polícias penais estaduais e distrital, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios”. Nessa linha de pensamento, evidencia-se que a interpretação acima descrita é compatível com os dispositivos constitucionais referidos. Isto porque o uso de vírgulas descrevendo de forma individuada as polícias civis e policiais penais, demonstra-se que são elementos diferentes e que não fazem parte da mesma estrutura dos militares estaduais, cuja composição é formada pelos policiais militares e corpo de bombeiros. E esta assertiva corrobora para a tese ora defendida de que os policiais penais não possam acumular cargos. De sobejo porque a autonomia dos Estados-Membros não é ilimitada, de modo que como já exista regra expressa no dispositivo constitucional aludido, a mesma estrutura, em que os policiais penais não fazem parte do corpo de militares estaduais, deve ser aplicada por analogia aos Estados-Membros e Distrito Federal, em decorrência de se tratar de princípio extensivo.

O art. 4º da EC 104/2019 esclarece que: “O preenchimento do quadro de servidores das polícias penais será feito, exclusivamente, por meio de concurso público e por meio da transformação dos cargos isolados, dos cargos de carreira dos atuais agentes penitenciários e dos cargos públicos equivalentes”. Em virtude disso, aduz-se que os cargos

anteriores à emenda constitucional citada, sejam eles isolados ou de agentes penitenciários, serão transformados em policiais penais. Nesse contexto, define-se transformação com a extinção de um cargo e a correlata de um novo, visando o posteriormente provimento (CARVALHO, 2010). Nessa senda, relate-se que há duas posições sobre o aproveitamento de cargos extintos. A primeira discorre que é possível o aproveitamento de cargos extintos, desde que os mesmos tenham funções, remunerações, escolaridade e habitação profissional, que sejam semelhantes, ou seja, é necessário que sejam os requisitos citados sejam iguais, mas que haja identidade substancial entre os cargos. De forma que se houver alteração dos requisitos citados, haverá novo provimento, em consequência disso, deverá ser efetivado concurso público (PEREIRA & CAMARÃO, 2009, p. 287 *et passim*). A segunda opinião, a qual foi aderida pela Súmula 43 do Supremo Tribunal Federal – STF – (BRASIL, 2015) relata que: “É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido”.

Demais disso, o caso em análise prima pela utilização do primado de hermenêutica constitucional denominado de unidade da constituição, em que a constituição deve ser interpretada em sua globalidade como um todo e, assim, as aparentes antinomias deveriam ser afastadas (LENZA, 2019). Disso se conclui que se deve dar azo à interpretação que a EC 104/2019 não se caracterize como violação à obrigatoriedade de provimento de cargos via concurso público. Decerto, se a Carta Magna deve ser interpretada como um todo, de forma a excluir possíveis idiosincrasias constitucionais; usa-se a exegese de que a regra seja o provimento de cargos por concursos, e excepcionalmente, permite-se que haja transformação de cargos para

policial penal, em decorrência da existência de autorização constitucional realizada pela emenda constitucional referida. Sobretudo porque as normas constitucionais sejam de maior hierarquia, e, por isso, só possam admitir restrições descritas na própria Lei Maior, sob pena de causar inconstitucionalidade e de tornar inócua a supremacia da Carta Magna¹².

Entretanto, para que haja a transformação para policial penal, é impreterível que haja similitude atribuições, escolaridade, remuneração e habilitação profissional. Isto é o que se deduz pela expressão “cargo equivalente”, mencionada no art. 4º da EC 104/2019.

E no Estado do Amapá, o cargo de policial penal foi criado pelo art. 1º da Lei Estadual 2542/ 2021¹³ (AMAPÁ, 2021). E como já exposto anteriormente, o Estado possui autonomia para regulamentar sua própria estrutura e cargos públicos. Nesse panorama, afirma-se que o art. 11 da Lei Estadual mencionada confirma que os Policiais Penais sejam do quadro de servidores civis, vez que lhe sejam atribuídas todas as vantagens e direitos dos mesmos:

Aplica-se aos servidores policiais de que trata esta lei, todos os direitos, garantias, vantagens, deveres e obrigações previstos no Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis do Estado, das

¹² Essa premissa tem como base o fato de que a Constituição Federal tenha posição privilegiada em relação à hierarquia, que sendo o ápice de qualquer ordenamento jurídico, as restrições por ela descritas, não podem ser ampliadas por legislação infraconstitucional (FERNANDES, 2019, p. 188; PEREIRA, 2018, p. 290; BASTOS, 1994, p. 103).

¹³ O art. 8º da Lei estadual mencionada transformou o cargo de agente penitenciário em Policial Penal. À guisa que, o art. 9º desta mesma lei, também, convolou o cargo de educador social penitenciário em policial penal. E, posteriormente, foi ajuizada a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6999 - Amapá (BRASIL, 2022b), a qual considerou o último dispositivo normativo como inconstitucional. Isto porque o educador social penitenciário não tenha equivalência com o cargo de policial penal, vez que este tenha atribuições relacionadas às atividades policiais restritas a estabelecimentos prisionais e escolta de presos, e aquele tenha tarefas concernentes ao atendimento, assistência, orientação e avaliação de pessoas que estejam em estabelecimentos prisionais. Contudo, caso diferente é o do agente penitenciário, que realiza tarefas de serviço de segurança, vigilância e custódia de presos, e resultante disso, há equivalência de funções com o policial penal, e em consequência não houve declaração de inconstitucionalidade.

Igualmente, ressalte-se que o ato normativo, o qual trata sobre os militares estaduais é Lei Complementar Estadual - LCE - 0084/2014 (AMAPÁ, 2014), a qual não noticia que os policiais penais estejam encampados na esfera dos militares estaduais. O que também ratifica a teoria de que os policiais penais do Amapá não façam parte do quadro de militares estaduais, de modo que não podem acumular cargos.

Sendo assim, é patente que, no Estado do Amapá, não é admitido que policiais penais acumulem cargos públicos, posto que não estejam enquadrados como militares estaduais.

Da impossibilidade de que o cargo de policial penal seja considerado cargo técnico por determinação de lei estadual

Nesta parte da pesquisa, convém analisar uma possibilidade de ocorrer uma idiosincrasia legal da lei estadual em relação à Constituição Federal. Nesse sentido, será mostrado se a legislação estadual poderá modificar a natureza do cargo de policial penal a fim de transformá-lo em cargo técnico, e, com isto, propiciar a acumulação de cargo.

E para melhor compreensão do tema, cumpre afirmar que, conforme o Superior Tribunal de Justiça (STJ): “cargo técnico é aquele que requer conhecimento específico na área de atuação do profissional, com habilitação específica de grau universitário ou profissionalizante de 2º grau” (Embargos de Declaração no Recurso Especial 1678686 / RJ – BRASILL, 2017).

E a doutrina assente a definição do STJ ao afirmar que cargo técnico, é aquele, com nível médio ou superior, que denota

conhecimento específico para que sejam efetuadas as tarefas do cargo público que lhe é inerente, com obrigatória observância do conteúdo na norma infraconstitucional em relação ao conteúdo constitucional (MARINELA, 2010, p. 1030):

Considera-se, para fins de acumulação, cargo técnico ou científico como aquele que requer conhecimento técnico específico na área de atuação do profissional, com habilitação legal específica, de grau universitário ou profissionalizante de segundo grau. Ressalte ainda que, para analisar a existência do caráter técnico de um cargo, exige-se a observância da lei infraconstitucional pertinente

E, como exposto na lição supra, cargo técnico é aquele, de nível médio ou técnico em que precisa de conhecimentos específicos para o exercício de suas atribuições, sem olvidar que a legislação infraconstitucional não pode definir a existência de um cargo técnico em contrariedade ao conteúdo constitucional, o que torna óbvio que o Policial penal não poderia acumular cargos, mesmo que, hipoteticamente, a legislação estadual autorizasse a acumulação. Isto porque a EC 101/2019 que acresceu o §3º ao art. 42, da CRFB, permitiu o acúmulo de cargo para os militares estaduais. E em consequência, o cargo elencado só poderia acumular com outro cargo, caso houvesse autorização constitucional, sob pena de ofender a supremacia constitucional, além da interpretação estrita que, somente, permite acúmulos de cargos nas hipóteses constitucionais. E, como já explicado alhures¹⁴, embora alguns defendam a tese de que o

¹⁴ Nesse viés, atente-se que, como já elucidado, há controvérsia sobre a possibilidade de regulamentação do cargo de policiais penais. Havendo posição em favor de que os Estados-membros tenham autonomia para regular os policiais penais como membros dos militares estaduais, o que permitiria a acumulação de cargos, posto que os castrenses estaduais tenham permissão para acumular cargos, em conformidade com o art. 42, §3º da CRFB. E em opinião contrária, não seria possível instituir os policiais penais como membros da corporação de militares estaduais, visto que o art. 144, §6º da CRFB já descreva os policiais penais como elementos distintos dos militares estaduais. Ainda assim, desprezando a existência de divergência, e considerando que houvesse a possibilidade de inserção dos policiais penais nos quadros dos militares estaduais, não seria possível ocorrer acumulação de cargos,

Estado-Membro teria autonomia para regulamentar seus cargos e estrutura administrativa, e, com isto poderia consignar os policiais penais no quadro de militares estaduais, para permitir o acúmulo de cargos, na legislação do Estado do Amapá, os policiais penais não fazem parte da composição dos militares estaduais, por isso não é possível acumular cargos.

E no viés de demonstrar que o cargo de policial penal do Amapá não seja cargo técnico, vez que não exige conhecimento individuado para o exercício de suas atribuições, informa-se que o cargo mencionado pode ser exercido por qualquer pessoa que tenha graduação. Isto em conformidade com o art. 8º, §1º da Lei do Estado do Amapá 2542/2021 (grifo nosso): “ A partir da publicação desta Lei, passa a ser exigido, como requisito de escolaridade para ingresso na carreira de Policial Penal, o nível superior, em nível de graduação”. E como a lei não especifica qual é o tipo de graduação a ser exigido, deduz-se que um indivíduo com qualquer tipo de graduação poderá ser investido no cargo de policial penal. De modo que se aplica a regra de hermenêutica que determina que quando a lei não distingue, não cabe ao interprete fazê-lo, eis porque se aplica interpretação ampla, permitindo a apresentação de qualquer tipo de diploma (MAXIMILIANO, 2005, p. 201).

E não obstante no art. 4º da Lei 2542/2021¹⁵ esteja descrito que as atribuições do cargo de policial penal do Amapá seriam técnico-científicas, não é permitido que a lei estadual considere um cargo como técnico, vez que isto ocorre pela adequação das atribuições do cargo ao conceito de cargo técnico, em que é aquele

porquanto a legislação do Estado do Amapá não enquadra os policiais penais como parte do corpo de militares estaduais.

¹⁵ As atribuições previstas no artigo anterior são de competência exclusiva dos ocupantes do cargo de Policial Penal, pautadas por critério técnico-científico, buscando uma constante evolução, aperfeiçoamento e humanização no cumprimento das normas de justiça, segurança pública e execução penal no âmbito do sistema prisional do Estado do Amapá.

que, com nível superior ou técnico, que exige conhecimento específico para o exercício das atribuições. E como já mostrado anteriormente, no Amapá, o cargo de policial penal é exercido por qualquer pessoa com graduação, sem exigir uma habilitação ou conhecimento individuado, em vista disso, não há de se falar em cargo técnico.

Consoante os Embargos de Declaração no Recurso Especial 1678686 / RJ, mesmo que servidor estivesse exercendo funções diferentes de suas atribuições legais, e que, hipoteticamente, estas tarefas fossem técnicas, ainda assim, o cargo não poderia ser considerado técnico.

Na verdade, a expressão “cargo técnico” é um conceito jurídico, cuja aplicação se mostra possível com a subsunção¹⁶, isto é, a adequação da norma ao caso concreto. Nesse âmbito, propala-se que se deve examinar a normatização estadual, para que seja revelado se o cargo em questão precisa de conhecimentos individuados ou de habilitação específica para o exercício de suas atribuições, e, somente assim, seria considerado cargo técnico. Realmente, um instituto jurídico é definido pelas características, e não por seu nome. Sendo assim, não importa em quantas leis estaduais defina-se um cargo como técnico, se ele não apresentar as características dessa natureza de cargo, não poderá ser considerado como tal.

Certamente, um cargo técnico é aquele de nível superior ou médio, que apresenta conhecimento especializado para o exercício de suas atribuições. De forma que não basta a existência da nomenclatura de técnico para que haja acumulação de cargos. Esse é o exemplo do técnico judicial, que tem o nível médio como requisito de ingresso no serviço público, e como não exige saberes individuados,

¹⁶ A norma jurídica tem como característica a generalidade, de modo que é elaborado de forma abstrata para ser aplicada a casos indefinidos. Dessa forma, o fato deve ser correspondente ao conteúdo da lei, para que a norma que seja empregada a um caso concreto. E quando isso é efetivado, denomina-se subsunção (DINIZ, 2023).

não pode ser considerado técnico, e resultante disso não pode acumular cargos (CARVALHO, 2023, p. 1097).

Diferente seria a situação quando, hipoteticamente, a lei estadual descrevesse que o cargo de policial penal, somente, pudesse ser exercido por pessoas que fossem graduadas em Direito. Dessa maneira, poderia se arguir que seria exigido um conhecimento especial, o que tornariam imperativo que o cargo fosse reconhecido como técnico.

Assim sendo, como as atividades de policial penal possam ser cumpridas por qualquer pessoa que tenha graduação (art. 8º, §1º da Lei do Estado do Amapá 2542/2021), desde contabilidade, geografia ou direito, é notório que não exigem conhecimentos específicos para realizar as tarefas inerentes ao cargo, e, por isso, no Estado do Amapá, o cargo de policial penal não tem natureza técnica, o que impede a acumulação de cargos.

Considerações finais

A resposta ao problema da pesquisa foi confirmada na hipótese de que os policiais penais não possam acumular cargos, mesmo que haja autorização na lei estadual. E ainda com propósito de entender melhor o presente estudo, foram elucidados os conceitos essenciais do tema em questão. Nesse panorama, esclareceu-se sobre a essencialidade de satisfazer os requisitos legais para que haja acúmulo de cargos. E se acrescentou que é compulsória existência de autorização constitucional que consinta a efetivação de acúmulos de cargos. Isto porque a regra seja a vedação de acumular cargos, a qual é exercida com a finalidade de evitar o exercício de funções públicas eivadas de interesses estranhos ao cargo, sem olvidar de buscar pela eficiência administrativa. Isto implica que o acúmulo de cargo é

hipótese excepcional que, somente, é efetuada se houver autorização na Lei Maior. Outra condição legal peremptória é o cumprimento do teto constitucional, que é o limite constitucional das remunerações a serem recebidas pelos servidores. E, por derradeiro, é indeclinável que haja compatibilidade de horários, ou seja, que as jornadas de trabalho não sejam simultâneas, parcial ou totalmente.

E ficou claro pelo arrazoado acima, que foi aplicada a pesquisa descritiva, vez que foram minuciados os fatores essenciais para se compreender o fenômeno do acúmulo de cargo. Além da investigação explicativa, posto que, após a individuação dos elementos, chegou-se a uma conclusão explicando o motivo pelo qual o cargo de policial penal não possa acumular cargos no Estado do Amapá.

Nesse panorama, foi mostrado que há duas vertentes sobre o caso analisado. A primeira opinião alertou que seria possível acumular cargos, desde que houvesse autorização na legislação estadual, assim como que o cargo mencionado estivesse descrito no quadro de militares estaduais. Isto em decorrência da autonomia dos Estados-Membros para regular seus cargos e estrutura, que é inerente ao pacto federativo. Contudo, o autor adere à opinião contrária, ao afirmar que, apenas, seria possível acumular cargos se houvesse autorização na Constituição Federal. Não sendo possível que a legislação estadual amplie as hipóteses constitucionais de acumulação de cargos.

E em favor da tese de que permite o acúmulo de cargos para policiais penais, foi argumentado que a Emenda Constitucional 101/2019 acrescentou o §3º do art. 43 da CRFB determinando o acúmulo de cargos para todos os militares estaduais, e quando o fez sem descrever nenhuma ressalva, resultou na aplicação de interpretação ampla para abranger os policiais penais caso estejam classificados como militares estaduais, ou qualquer outro cargo de

natureza militar que atue na seara estadual. E considerando que o Estado tivesse autonomia para expedir seus próprios atos normativos, assim como regulamentar sua estrutura administrativa, a exemplo de seus cargos e serviços, seria possível ao ente mencionado legislar o cargo de policial penal sem que o mesmo estivesse inserido no quadro de militares estaduais. Por corolário, seria imprescindível examinar a legislação estadual para saber se o cargo de policial penal faz parte dos militares estaduais, se assim ocorrer, seria possível acumular os cargos constantes no art. 37, XVI da CRFB. Dessa forma, ao utilizar a legislação do Estado do Amapá como estudo de caso, verificou-se que os policiais penais estão elencados no quadro de servidores civis. Isto porque o art. 11 da Lei Estadual 2542/ 2021 determine que tenham as mesmas vantagens dos servidores civis. O que, também, ocorre porque a Lei Complementar Estadual 0084/2014, que regulamenta sobre os militares estaduais, não aponte que os policiais penais fizessem parte do corpo de militares estaduais. De sorte que, mesmo na corrente favorável, não haveria acumulação de cargos, vez que a legislação estadual suscitada não enquadra os policiais penais como parte da corporação de militares estaduais.

E em benefício da teoria que veda a acumulação de cargos para policiais penais, foi salientado que o §6º do art. 144 da Constituição Federal, que foi adicionado pela Emenda Constitucional 104/2019, inferiu que quando os policiais penais foram descritos juntos com a polícia civil, em separado dos militares estaduais, que são compostos pelos policiais militares e bombeiros, denotou-se que os policiais penais não sejam integrantes do quadro de militares do Estado. Além do que, foi frisado que a autonomia dos Estados-Membros não é ilimitada, de sorte que a estrutura dos policiais penais distinta dos militares estaduais, já constante no dispositivo constitucional referido, deve ser observada, compulsoriamente, pelos Estados-Membros e

Distrito Federal. Isto porquanto seja hipótese de princípios extensivos, que designam regras, as quais são aplicadas por analogia aos demais entes. De igual maneira, a lista constitucional de acumulação de cargos é de natureza taxativa, não sendo possível conceber qualquer forma de acumulação de cargos que não esteja permitida na constituição federal. Isto sob pena de ofender a supremacia constitucional, que sendo o ápice do ordenamento jurídico nacional, não admitiria que a legislação infraconstitucional ampliase as hipóteses constitucionais de acumulação de cargos. Destarte, como não há autorização expressa no ato normativo constitucional para que os policiais penais acumulem cargos públicos, não é possível entender que isto seja possível.

Sendo oportuno esclarecer que a legislação estadual não possa, sequer, ampliar o conceito de cargo técnico com a finalidade de permitir acúmulo de cargos. De fato, “cargo técnico” é um conceito jurídico, cuja aplicação se averigou com a subsunção, ou seja, a adequação da norma ao caso concreto. Nesse contexto, identificou-se que cargo técnico é aquele que precisa de conhecimentos individuados ou de habilitação específica para o exercício de suas atribuições. E mesmo que a legislação estadual consagrasse o cargo de policial penal como técnico, ainda assim isto não desnaturaria as características do cargo para permitir que houvesse acúmulo de cargo. Ora, esse é o caso do Estado do Amapá, em que as tarefas do policial penal possam ser cumpridas por qualquer pessoa que tenha graduação (art. 8º, §1º da Lei do Estado do Amapá 2542/2021). Isto confirmou que não há conhecimento ou habilitação especial para o exercício de suas funções, e, por isso, não é cargo técnico, e como consequência não há possibilidade de acumular cargos.

E não obstante haja controvérsia, é imperativo concluir, com base nas razões acima elencadas, que os policiais penais não possam acumular cargos públicos.

Referências bibliográficas

AMAPÁ. Lei 2542, de 05 de abril de 2021. Dispõe sobre a criação de carreira de Policial Penal do Estado do Amapá. Macapá, AP: Assembléia Legislativa, [2021]. Disponível em: <http://www.al.ap.gov.br/pagina.php?pg=buscar_legislacao&n_leiB=2542,%20de%2005/04/21>.. Acesso em: 08 mar. 2022.

AMAPÁ. Lei Complementar Estadual 0084, de 07 de abril de 2014. Dispõe sobre o Estatuto dos Militares do Estado do Amapá em consonância com as disposições do art. 42, § 1º, art. 142, § 3º, inciso X da Constituição Federal e dá outras providencias. Macapá, AP: Assembléia Legislativa, [2021]. Disponível em: <http://www.al.ap.gov.br/pagina.php?pg=buscar_legislacao&n_leiB=0084,%20de%2007/04/14>. Acesso em: 15 mar. 2022.

BASTOS, Agnaldo. Policial penal pode acumular cargos públicos? Advocacia dos concursos, em 05 ago. 2021. Disponível em: <<https://concursos.adv.br/policial-penal-acumular-cargos-publicos/>>. Acesso em: 13 jan. 2022.

BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de direito constitucional. 15. ed., São Paulo: Saraiva, 1994.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso em Mandado de Segurança 068348 AM 2022/0040175-4. Processual civil. Recurso em mandado de segurança. Servidor público. Acumulação de cargo públicos. Hipótese não prevista no art. 37, XVI, da CF/1988. Acumulação de cargos indevida. Recurso ordinário não provido. Relator: Min. Mauro

Campbell Marques, 28 de abril de 2022a, *Lex: Jurisprudência do STJ*, Brasília, DF, Diário de Justiça: 02 de maio de 2022. Disponível em: <<https://processo.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?livre=EMENDA+CONSTITUCIONAL+101%2F2019&b=DTXT&p=true&tp=T>>. Acesso em: 10 abr. 2023.

BRASIL. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6999. Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Art. 9º da Lei n. 2.542, de 5 de abril de 2021, do Estado do Amapá. 3. Transformação do cargo de Educador Social Penitenciário em Policial Penal. 4. Inexistência de semelhança de atribuições e de requisitos de provimento entre os cargos. 5. Legislador estadual propiciou ao servidor investir-se em cargo que não integra a carreira à qual fora investido. 6. Inconstitucionalidade do dispositivo impugnado. 7. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente. Recorrente: Procurador Geral da República, Recorrido: Assembléia Legislativa do Estado do Amapá, Relator: Min. Gilmar Mendes, em 09 de março de 2022b, *Lex: Jurisprudência do STF*, Brasília, DF. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur460904/false>>. Acesso em: 29 mar. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1ª Turma). Agravo Interno no Agravo Interno no Recurso Especial 1602494 / DF 2016/0136439-7. Administrativo. Acumulação de cargos. Professor e agente comunitário de saúde. Impossibilidade. Cargo técnico. Não configuração. Relator: Min. Gurgel de Faria, em 18 de novembro de 2019a, *Lex: jurisprudência do STJ*, Brasília, DF. Disponível em: <<https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>>. Acesso em: 30 jan. 2020.

BRASIL. Emenda Constitucional 101, de 3 de julho de 2019c. Acrescenta § 3º ao art. 42 da Constituição Federal para estender aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios o direito à acumulação de

cargos públicos prevista no art. 37, inciso XVI. Brasília, DF: Planalto, [2019]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc101.htm>. Acesso em: 13 jan. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). Recurso Especial 1793068 / PE 2019/0001536-0. Processual Civil e administrativo. Servidora pública. Analista em saúde, Função: fisioterapia. Professora substituta. Acumulação de cargos públicos. Limitação de carga horária. Impossibilidade. Compatibilidade de horários. Requisito único. Aferição pela Administração Pública. Relator: Min. Herman Benjamin, 19 de março de 2019b, *Lex: Jurisprudência do STJ*, Brasília, DF. Disponível em: <<https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>>. Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. Emenda Constitucional 104, de 4 de dezembro de 2019d. Altera o inciso XIV do caput do art. 21, o § 4º do art. 32 e o art. 144 da Constituição Federal, para criar as polícias penais federal, estaduais e distrital. Brasília, DF: Planalto, [2019]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc104.htm>. Acesso em: 15 mar. 2022.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (3. Câmara Cível). Apelação Cível 000313954201681900014. Direito Administrativo. Concurso Público. Aprovação em concurso público para o cargo de técnico em enfermagem. Não investidura no cargo por suposta incompatibilidade de horários. Ilegalidade no ato administrativo. Constituição Federal que prevê, em seu art. 37, Inc. XVI, a possibilidade de acumulação de dois cargos ou empregos públicos privativos de profissionais de saúde, desde que haja compatibilidade de horários. Impossibilidade da exigência de comprovação da compatibilidade de horários antes da posse. Recorrente: Município de Campos dos

Goytacazes, Recorrido: Cristiane Gomes Pessanha, Relator: Des. Fernando Foch de Lemos Arigony da Silva, 07 de novembro de 2018a, *Lex: Jurisprudência do TJRJ*, Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: <<https://tj-rj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/657763301/apelacao-apl-31395420168190014-rio-de-janeiro-campos-dos-goytacazes-2-vara-civel?ref=serp>>. Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Segundos Embargos Declaratórios no Recurso Extraordinário 612975 / MT. Teto Constitucional – Acumulação de cargos - Alcance. Nas situações jurídicas em que a Constituição Federal autoriza a acumulação de cargos, o teto remuneratório é considerado em relação à remuneração de cada um deles, e não ao somatório do que recebido. Recorrente: União e Estado de Mato Grosso. Recorrido: Isaac Nepomuceno Filho. Relator: Min. Marco Aurélio, em 01 de agosto de 2018b, *Lex: Jurisprudência do STF*, Brasília, DF. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=315188699&ext=.pdf>>. Acesso em: 17 fev. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2ª Turma). Embargos de Declaração no Recurso Especial 1678686 / RJ 2017/0141275-0. Processual civil e administrativo. Embargos de Declaração. Professor e agente administrativo de nível médio. Impossibilidade. Inexistência de omissão ou contradição. Súmula 7 do STJ. Relator: Min. Herman Benjamin, em 05 de dezembro de 2017, *Lex: Jurisprudência do STJ*. Brasília, DF. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=CONCEITO+CARGO+TECNICO&b=ACOR&p=false&l=10&i=2&operador=E&tipo_visualizacao=RESUMO>. Acesso em: 08 mar. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante 43 do STF, de 08 de abril de 2015. É inconstitucional toda modalidade de provimento

que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=sumulas&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=%20S%C3%BAmula%20Vinculante%2043&sort=_score&sortBy=desc>. Acesso em: 29 mar. 2022.

BRASIL. Emenda Constitucional 77, de 11 de fevereiro de 2014. Altera os incisos II, III e VIII do § 3º do art. 142 da Constituição Federal, para estender aos profissionais de saúde das Forças Armadas a possibilidade de cumulação de cargo a que se refere o art. 37, inciso XVI, alínea “c”. Brasília, DF: Planalto, [2014]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc77.htm>. Acesso em: 15 fev. 2020.

BRASIL. Proposta de Emenda Constitucional 215, de 10 de outubro de 2003. Acrescenta o § 3º ao art. 42 da Constituição Federal que dispõe sobre os militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. Brasília, DF: Planalto, [2003]. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=148200>>. Acesso em: 13 jan. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (6. Turma). Recurso Ordinário em Mandado de Segurança 7550 /PB. RMS. Administrativo. Cargo científico. Cargo técnico. Cargo científico e o conjunto de atribuições cuja execução tem por finalidade investigação coordenada e sistematizada de fatos predominante de especulação, visando ampliar o conhecimento humano. Cargo técnico e conjunto das atribuições cuja execução reclama conhecimento específico de uma área do saber. Relator: Min. Luiz Vicente Cernicchiaro,

23 de setembro de 1997, Lex, Jurisprudência do STJ, Brasília, DF. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19875973/recurso-ordinario-e-m-mandado-de-seguranca-rms-7550-pb-1996-0051830-0>>. Acesso em: 13 jan. 2022.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompila.do.htm>. Brasília, DF: Planalto, [1988]. Acesso em: 21 jan. 2020.

BRASIL. Lei 7.210, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm>. Brasília, DF: Planalto, [1984]. Acesso em: 07 abr. 2023.

BRASIL. Decreto-Lei 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm>. Brasília, DF: Planalto, [1941]. Acesso em: 07 abr. 2023.

CARDOSO, Liana da Silva. Exercício e notas para formular uma pesquisa. Rio de Janeiro: Papel Virtual, 2000.

CARVALHO, Matheus. Manual de Direito Administrativo. 11ª ed., São Paulo: JusPodivm, 2023.

CARVALHO, Vilobaldo Adelídio de; VIEIRA, Acácio de Castro. Polícia Penal no Brasil: Realidade, Debates e Possíveis Reflexos na Segurança Pública. Revista Brasileira de Execução Penal, Brasília, v. 1, n. 2, jul./dez. 2020.

CARVALHO, Antonio Carlos Alencar. Limites constitucionais da transformação de cargos públicos. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano

15, n. 2688, 10 nov. 2010. Disponível em:
<<https://jus.com.br/artigos/17794>>. Acesso em: 29 mar. 2022.

DINIZ, Maria Helena. Curso de Direito Civil Brasileiro: Teoria Geral do Direito Civil. 40ª ed., São Paulo: Saraiva, 2023.

ESCOBAR, Frederico. Policial penal pode acumular cargos públicos, em 26 jan. 2021. Disponível em:
<<https://escobaradvocaciaservidores.com.br/policial-penal-pode-acumular-cargos-publicos/>> Acesso em: 28 jan. 2022.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 11ª ed., Salvador: JusPodivm, 2019.

FERNANDES, Márcio Silva. Técnica Legislativa: como elaborar projetos e lei e outras proposições legislativas. Brasília, DF: Editora do Autor, 2013.

FIGUEIREDO, Nébia Maria Almeida de. Método e metodologia na pesquisa científica. 2ª Ed., São Caetano do Sul, SP: Yendis Editora, 2007.

INÁCIO FILHO, Geraldo. Monografia sem complicações: métodos e normas. 1ª ed. Campinas: Papyrus, 2007.

LEITE, João. Preâmbulo da Constituição Federal de 1988: vetor interpretativo da Constituição. JusBrasil, mai. 2020. Disponível em:
<[LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 123ª ed., São Paulo: Saraiva, 2019.](https://castro96.jusbrasil.com.br/artigos/844252348/preambulo-da-constituicao-federal-de-1988#:~:text=De%20acordo%20com%20a%20doutrina,interpretativo%20adotado%20pelo%20constituente%20origin%C3%A1rio.>https://castro96.jusbrasil.com.br/artigos/844252348/preambulo-da-constituicao-federal-de-1988#:~:text=De%20acordo%20com%20a%20doutrina,interpretativo%20adotado%20pelo%20constituente%20origin%C3%A1rio.>. Acesso em: 06 mar. 2023.</p></div><div data-bbox=)

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. Metodologia do Trabalho Científica. São Paulo: Atlas, 1992.

MARINELA, Fernanda. Direito Administrativo. 4ª., Niterói, RJ: Impetus, 2010.

MAXIMILIANO, CARLOS. Hermenêutica e aplicação do direito. 19. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2005.

MAZZA, Alexandre. Manual de Direito Administrativo. 9ª Ed., São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MAZZUOLLI, Valério; ALVES, Waldir. Acumulação de cargos públicos. São Paulo, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 44ª ed., São Paulo: Malheiros, 2020.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). Pesquisa social: teoria, método e criatividade. Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

MONTEIRO, Washington de Barros. Curso de direito civil: parte geral. 30. ed., São Paulo: Saraiva, 1991.

MORAES, Alexandre de. Direito humanos fundamentais: teoria geral, comentários aos arts 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência. 7ª ed., São Paulo: Atlas, 2006.

NOVELINO, Marcelo. Curso de Direito Constitucional. 16ª ed., Salvador: Juspodivm, 2021.

PÁDUA, Gabriela Mosciaro. Da distinção entre princípios constitucionais sensíveis, estabelecidos e extensíveis na limitação do Poder Constituinte Derivado Decorrente. Conteúdo Jurídico, 10 jan. 2018. Seção Artigos. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,da-distincao-entre-principios-constitucionais-sensiveis-estabelecidos-e-extensivos-na-limitacao-do-poder-cons,590222.html>. Acesso em: 01 jun. 2021.

PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. Interpretação Constitucional e Direitos Fundamentais. 2ª ed., São Paulo: Saraiva, 2018.

PEREIRA, Maria Fernanda Pires de Carvalho; CAMARÃO, Tatiana Martins da Costa. Criação, alteração e extinção de cargo público. In: FORTINI, Cristiana (Org.). Servidor público: estudos em homenagem ao Professor Pedro Paulo de Almeida Dutra. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

SANTANA, Héctor Pereira Sabino de; RIPOLI, Danilo César Siviero. A disciplina constitucional de acúmulo de cargos, empregos e funções públicas. Revista Científica do Unisalesiano, Ano 7, n. 15, julho a dezembro de 2016. Disponível em: <<http://www.salesianolins.br/universitaria/artigos/no15/artigo38.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2021.

VERZOLA, Fabio Carvalho. Os requisitos para acúmulo de cargos na área da saúde: a natureza técnica do cargo, compatibilidade de horários e teto remuneratório. Revistas de Ciências Humanas, v. 21, n. 1, p. 288-323, jan./jun. 2021a. Disponível em: <<https://periodicos.ufv.br/RCH/article/view/11923>>. Acesso em: 13 jan. 2022

VERZOLA, Fabio Carvalho. Elementos relevantes para identificação do candidato com necessidades especiais: requisitos para concorrência às vagas da reserva legal em concursos públicos. São Paulo: Dialética, 2021b.

VERZOLA, Fabio Carvalho. Sobre os requisitos para acúmulo de cargos no âmbito dos militares e a impossibilidade de acúmulo com cargos técnicos e científicos. Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 20, n. 231, p. 34-45, maio 2020a.

VERZOLA, Fabio Carvalho. Cursos de formação e impedimento de acúmulo de cargos públicos. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 19, n. 220, p. 18-28, abr. 2020b.