

PARECER REFERENCIAL Nº 001/2026 – PPCM/PGE/AP

PROCESSO ATTUS/PRODOC Nº: 0019.0332.3814.0001/2026

INTERESSADO: ÓRGÃOS E ENTIDADES DO ESTADO DO AMAPÁ

ASSUNTO: ACUMULAÇÃO DE CARGOS APÓS A EC 138/2025.

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 138/2025. ART. 37, XVI, “b”, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. COMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS. TETO REMUNERATÓRIO (ART. 37, XI, CF). VACÂNCIA POR POSSE EM CARGO INACUMULÁVEL (ART. 49, IX, DA LEI Nº 0066/1993). RECONDUÇÃO. CONCEITO JURÍDICO DE PROFESSOR (LEI Nº 9.394/1996). CARGOS EM COMISSÃO. SERVIDORES TRANSPOSTOS AO CAEx-AP. 1. A Emenda Constitucional nº 138/2025 possui eficácia plena e aplicabilidade imediata, autorizando, a partir de sua promulgação, a acumulação de qualquer cargo público com o cargo de professor, desde que observada a compatibilidade de horários (art. 37, XVI, “b”, CF). **2.** A compatibilidade de horários constitui requisito constitucional indispensável, a ser aferido no caso concreto, sendo vedada a fixação de limites abstratos de jornada, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal (Tema 1.081) e do Tribunal de Contas da União. **3.** A vacância por posse em cargo inacumulável não rompe o vínculo jurídico-funcional, sendo juridicamente possível a recondução do servidor estável ao cargo de origem, desde que presentes os requisitos constitucionais para a acumulação. **4.** O conceito de professor, para fins de aplicação do art. 37, XVI, “b”, da Constituição Federal, restringe-se aos profissionais legalmente habilitados para a docência, nos termos da Lei nº 9.394/1996 e da legislação estadual pertinente. **5.** Os servidores transpostos ao quadro em extinção do Ex-Território Federal podem acumular o cargo ocupado com o cargo de professor, desde que comprovada a compatibilidade de horários, permanecendo vedada a acumulação com outro cargo em comissão (arts. 135 e 136 da Lei nº 0066/1993). **6.** Parecer Referencial.

Senhor Procurador Geral,

1. RELATÓRIO

Cuidam os autos solicitação de análise a situação jurídica quanto à hipótese de acumulação de cargos públicos, prevista no art. 37, XVI, b, da Constituição da República, que

passou por alteração assaz relevante, com a redação dada pela Emenda Constitucional 138/2025, alterando a autorização de acumulação do cargo de professor, que antes era restrita com cargos de natureza técnica ou científica, para qualquer cargo público no âmbito da Administração Pública, desde que respeitada a compatibilidade de horários entre os vínculos.

Diante da alteração do panorama jurídico-constitucional e visando racionalizar os procedimentos relativos aos servidores públicos do Estado do Amapá, de modo a evitar repetidas consultas com matérias semelhantes, faz-se necessário a emissão de manifestação geral para orientação dos órgãos de recursos humanos do Estado, sobretudo junto à Secretaria de Estado da Administração, com base no art. 27, III e XIV, da LC 0089/2015.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA

2.1 - DA COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO.

Cumprе esclarecer que a presente manifestação possui natureza **referencial e abstrata**, destinando-se à fixação de orientação jurídica uniforme para casos futuros que apresentem idênticos pressupostos fáticos e jurídicos, não se vinculando à análise de processo administrativo específico, mas à consolidação interpretativa sobre a matéria em exame.

Nesse contexto, salienta-se que a atuação desta Procuradoria-Geral do Estado encontra fundamento no art. 132 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no art. 153 da Constituição do Estado do Amapá e na Lei Complementar nº 0089/2015 (art. 2º, caput), que atribuem ao órgão as funções institucionais de consultoria e assessoramento jurídico do Estado do Amapá, com exame restrito ao prisma jurídico, sem incursão em aspectos de conveniência, oportunidade administrativa ou matéria técnica.

A adoção da presente manifestação na modalidade **parecer referencial** encontra amparo na **Resolução nº 006/2020-CONSUP/PGE**, que regulamenta a elaboração e utilização desse instrumento no âmbito da Procuradoria-Geral do Estado, como mecanismo de racionalização da atividade consultiva e de uniformização da orientação jurídica em hipóteses de demandas repetitivas. O normativo autoriza a elaboração de parecer referencial quando houver processos e expedientes administrativos com pressupostos

fáticos e jurídicos idênticos, aptos à formação de orientação jurídica uniforme, cuja aplicação dependa de mera verificação de conformidade pelo gestor administrativo

Nos termos da referida resolução, o parecer referencial configura peça jurídica voltada à orientação da Administração em situações idênticas ao paradigma interpretativo estabelecido, dispensando análise individualizada pelas Procuradorias Especializadas, desde que haja declaração expressa da autoridade competente quanto à aderência do caso concreto às premissas jurídicas fixadas na manifestação referencial.

O regulamento ainda estabelece a necessidade de indicação das circunstâncias que ensejaram sua adoção, dos requisitos para sua utilização e do prazo de validade da orientação, de modo a garantir a atualização normativa e a segurança jurídica do procedimento administrativo.

No caso em exame, a matéria relativa à acumulação de cargos públicos após a alteração promovida pela Emenda Constitucional nº 138/2025, que modificou o art. 37, XVI, “b”, da Constituição Federal, apresenta caráter reiterado e potencialmente multiplicador de demandas administrativas, evidenciando a pertinência da adoção de orientação jurídica referencial, apta a conferir padronização interpretativa, celeridade decisória e segurança jurídica à atuação administrativa.

Dessa forma, a elaboração do presente parecer referencial revela-se compatível com os princípios da eficiência, economicidade e segurança jurídica que regem a Administração Pública, permitindo a consolidação de entendimento jurídico uniforme e a racionalização da atividade consultiva, sem prejuízo da análise individualizada nas hipóteses em que a situação concreta apresente peculiaridades aptas a afastar a subsunção ao paradigma fixado.

Isto posto, passa-se ao exame da matéria sob estrita observância das exigências legais e dos princípios que regem a atividade administrativa, conforme preconizado no art. 37 da Constituição da República de 1988, com enfoque na interpretação constitucional do regime de acumulação de cargos públicos à luz da Emenda Constitucional nº 138/2025.

2.2 – DO REGIME JURÍDICO ESTATUTÁRIO E A LÓGICA CONSTITUCIONAL DE ACUMULAÇÃO DE CARGOS.

O regime jurídico estatutário constitui o conjunto de normas de direito público, de índole não contratual, que disciplinam a relação funcional estabelecida entre o servidor público e o Estado, conformando um vínculo jurídico institucional, regido primordialmente pelos princípios da legalidade estrita, da indisponibilidade do interesse público, da hierarquia normativa e da supremacia da Constituição.

Nesse modelo, os direitos e deveres funcionais não decorrem da autonomia da vontade, mas da lei em sentido formal, sendo a Constituição da República o seu eixo estruturante. É nesse plano que se insere a disciplina da acumulação de cargos públicos, historicamente concebida como exceção rigorosa a uma regra geral de vedação, voltada à preservação da eficiência administrativa, da dedicação funcional e da moralidade no serviço público.

A vedação constitucional à acumulação remunerada de cargos públicos, insculpida no art. 37, XVI, da Constituição Federal, não possui natureza meramente administrativa, mas caráter principiológico, funcionando como cláusula de organização do aparelho estatal. As exceções constitucionalmente previstas, por sua vez, jamais romperam com essa lógica, mas sempre se inseriram como hipóteses excepcionais, taxativas e condicionadas.

Permanece hígida a regra geral insculpida no art. 37, XVI, da Constituição Federal, segundo a qual é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, ressalvadas as hipóteses excepcionais previstas nas alíneas “a”, “b” e “c”.

As exceções constitucionais, por sua própria natureza, devem ser interpretadas restritivamente, pois são estabelecidas por motivos ou considerações particulares, contra outras normas jurídicas, ou contra o Direito comum; por isso não se estendem além dos casos e tempos que designam expressamente¹ não comportando ampliações analógicas ou extensivas que extrapolem o texto constitucional.

¹ MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. 22 ed. Rio de Janeiro. Forense. 2020, pp. 184/196

A EC nº 138/2025, embora tenha ampliado a exceção da alínea “b”, desse modo, não afastou a necessidade de observância rigorosa dos demais requisitos constitucionais, notadamente a submissão ao teto constitucional do art. 37, XI e à compatibilidade de horários, prevista no próprio inciso XVI do art. 37, tampouco eliminou o dever da Administração de exercer controle rigoroso sobre a regularidade das acumulações, sob pena de violação aos princípios da legalidade, da eficiência e da moralidade administrativa.

2.3 – DA ALTERAÇÃO CONSTITUCIONAL PROMOVIDA PELA EC Nº 138/2025 E SEUS EFEITOS.

A Emenda Constitucional nº 138, de 19 de dezembro de 2025, ao alterar a redação do art. 37, XVI, *b*, da Constituição Federal, promoveu uma ampliação expressa da exceção constitucional, passando a admitir a acumulação de qualquer cargo público com o cargo de professor, desde que observados os demais requisitos constitucionais.

Trata-se de norma constitucional de eficácia plena e aplicabilidade imediata, porquanto completa em sua estrutura normativa, dispensando qualquer intermediação legislativa infraconstitucional para a produção de seus efeitos. Com efeito, o dispositivo guarda em si a idoneidade para produzir todos os efeitos previstos, disciplinando as relações jurídicas imediatamente, já que contém todos os seus elementos necessários².

Desse modo, entendo que a partir de 19/12/2025, data de sua promulgação, a nova redação do dispositivo passou a integrar diretamente o regime jurídico constitucional da acumulação de cargos públicos em toda a República.

Sob o prisma temporal, a alteração constitucional projeta efeitos sobre as situações jurídicas constituídas a partir de sua vigência, sem prejuízo da análise, no plano infraconstitucional e administrativo, das condições fáticas e jurídicas de cada caso concreto. Não se trata de norma meramente autorizativa, mas de comando constitucional vinculante, que impõe à Administração Pública o dever de readequar sua interpretação e sua prática administrativa à nova moldura constitucional, com a manutenção dos demais requisitos constitucionais.

² MENDES, Gilmar Ferreira; Branco, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 17ed. São Paulo. SaraivaJur. 2022. p. 71

2.3.1 DA COMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS COMO REQUISITO CONSTITUCIONAL E DO TETO CONSTITUCIONAL.

Entre os requisitos constitucionais, a compatibilidade de horários assume papel absolutamente central. A Constituição não condiciona a acumulação a limites abstratos de carga horária, mas à viabilidade concreta do exercício simultâneo das atribuições, de modo a não comprometer o desempenho funcional nem a prestação adequada do serviço público.

Essa compreensão foi definitivamente assentada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 1081 da Repercussão Geral, cuja tese firmada merece transcrição literal:

“As hipóteses excepcionais autorizadoras de acumulação de cargos públicos previstas na Constituição Federal sujeitam-se, unicamente, à existência de compatibilidade de horários, verificada no caso concreto, ainda que haja norma infraconstitucional que limite a jornada semanal.”
(Acórdão publicado no DJe de 28/04/2020)

No mesmo sentido, o Tribunal de Contas da União, ao apreciar a matéria nos Acórdãos nº 1.338/2011 – Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, e nº 1.168/2012 – Plenário, de relatoria do Ministro José Jorge, afastou a adoção de critérios objetivos e apriorísticos, como o limite de 60 horas semanais, reafirmando que a aferição da compatibilidade de horários deve ser realizada caso a caso, à luz da realidade funcional do servidor.

À vista desse entendimento consolidado, impõe-se orientar³ os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual a instituir comissões específicas, com composição técnica adequada, destinadas à análise concreta da compatibilidade de horários, assegurando decisões motivadas, fundamentadas e juridicamente seguras, em consonância com a jurisprudência constitucional e de controle externo.

Outrossim, urge consignar ainda que, em todo caso, incidirá o teto remuneratório previsto no art. 37, XI, da Constituição da República, no caso da acumulação de cargos constitucionalmente autorizada, sobre cada vínculo individualmente.

Colaciona-se, no ponto, o tema 377, do Supremo Tribunal Federal, aprovado em sede de repercussão geral:

³Recomendação.

Nos casos autorizados constitucionalmente de acumulação de cargos, empregos e funções, a incidência do art. 37, inciso XI, da Constituição Federal pressupõe consideração de cada um dos vínculos formalizados, afastada a observância do teto remuneratório quanto ao somatório dos ganhos do agente público.

Em assim sendo, para fins de abate teto, deve a Administração mensurar como parâmetro remuneratório cada vínculo, individualmente.

2.3.2 DOS ATUAIS CASOS DE VACÂNCIA E DA POSSIBILIDADE JURÍDICA DE RECONDUÇÃO.

Tema de relevo conexo à alteração constitucional diz respeito à situação dos servidores que, anteriormente, tiveram reconhecida a vacância para posse em cargo inacumulável, nos termos do art. 43, IX, da Lei nº 0066/1993 (Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado do Amapá).

Embora tais servidores não ocupem atualmente cargo público, é juridicamente incorreto afirmar que houve ruptura do vínculo funcional com a Administração. A doutrina administrativa distingue, com precisão, as hipóteses de vacância que rompem o vínculo jurídico (exoneração e demissão) daquelas que não produzem solução de continuidade, como é o caso da vacância para posse em cargo inacumulável.

A Legislação amapaense, mimetizando os dispositivos da lei federal 8.112/90, expressamente previu a possibilidade de vacância para a posse de cargo inacumulável, como dito, hipótese em que, mercê de produzir o efeito jurídico de vagar o cargo, efetivamente não chega a romper em definitivo o vínculo jurídico com a Administração. Nesse sentido, colaciona-se:

A vacância por posse em cargo inacumulável, assim como a decorrente de promoção e readaptação, não resulta em solução de continuidade do vínculo mantido com a Administração Pública, enquanto a vacância resultante de exoneração e de demissão acarreta a interrupção do vínculo⁴.

No mesmo sentido, Di Pietro, ao tratar do instituto, esclarece que a vacância constitui o ato pelo qual o servidor é destituído do cargo, sendo suas modalidades definidas em lei, sem que todas impliquem ruptura do vínculo jurídico-funcional⁵, que é o que ocorre com a hipótese prevista no art. 49, IX, da Lei 0066/93, ou seja, tem-se, no ponto um

⁴ MARIANO, Cynara Monteiro. Os efeitos da vacância por posse em cargo inacumulável e a (in)existência de direito adquirido. **Revista Controle: Doutrinas e artigos**. v.12, Nº. 1, 2014. p. 73.

⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MOTTA, Fabrício Macedo. **Tratado de Direito Administrativo - Administração Pública e Servidores Públicos**. v. 2. Revista dos Tribunais, 2014. pp. 388-389.

verdadeiro fato administrativo funcional, a indicar que determinado cargo público não está provido, ou seja, sem titular que o ocupe⁶

Desse modo, nas hipóteses em que o servidor esteja atualmente em situação de vacância, tendo como fundamento o art. 49, IX, da lei 0066/93, ou seja, a vacância por posse em cargo inacumulável, tenho que há possibilidade de que seja deferida a recondução, no caso em que um dos cargos seja de professor sem dedicação exclusiva, desde que: I) haja compatibilidade de horário, atestada e monitorada pelo setor competente do órgão e II) sua remuneração respeite o teto constitucional do Art. 37, XI, da CF/88, em cada vínculo.

É que a nova norma, introduzida através de emenda à Constituição da República, segue a regra da imediatidade das normas jurídicas constitucionais, ou seja, incidem imediatamente como regra, de modo que, se se deseja manter no tempo, ou por algum tempo, aplicação de normas anteriores e que contrariem a nova disposição constitucional, exigir-se-ia uma norma de transição expressa⁷, o que não fez o constituinte derivado.

Não se trata, nesta hipótese, de conferir eficácia retroativa, tampouco de ato jurídico perfeito a impedir a ocorrência da recondução. É que, como dito, o advento da emenda constitucional produz efeitos imediatos, de modo a incidir diretamente sobre aqueles vínculos jurídicos que ainda não cessaram.

Com efeito, urge rememorar que o pedido de vacância para acumular ou outro cargo tinha como motivação justamente a impossibilidade de acumulação, mantendo-se, como exposto alhures, o vínculo do agente com a Administração sem a ocupação do cargo. Desse modo, cessada a situação de vedação da acumulação de cargos pelo advento da EC 138/2025, sem que esta tenha expressamente ressalvado quaisquer situações transitórias, é premente que irradie seus efeitos imediatamente sobre os vínculos atualmente existentes, ensejando a possibilidade de recondução, desde que, como dito, sejam verificados os demais critérios para a acumulação, não se aplicando aos casos em que a exoneração já tenha sido publicada.

À luz desse quadro normativo, doutrinário e constitucional, é juridicamente consistente o entendimento de que servidores que se encontravam em vacância para posse

⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 33 ed. São Paulo. Atlas, 2019. p. 671.

⁷ MODESTO, Paulo. Reforma Administrativa e Direito Adquirido. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. Curitiba. n. 1. Juruá, 1999. pp. 32-33.

em cargo inacumulável podem requerer a recondução ao cargo de origem, ainda que a hipótese não decorra de inabilitação em estágio probatório, como previsto no art. 9º, I, da Lei nº 0066/1993.

Tal orientação encontra respaldo não apenas na doutrina, mas também na jurisprudência pátria e no entendimento administrativo consolidado. O Tribunal Regional Federal da 1ª Região, ao julgar a AC nº 0032561-09.2014.4.01.3400, reconheceu expressamente a possibilidade de recondução do servidor estável que desistiu do estágio probatório em novo cargo inacumulável, entendimento este que foi igualmente consolidado pela Advocacia-Geral da União por meio do Enunciado nº 16, segundo o qual o servidor estável pode desistir do estágio probatório e ser reconduzido ao cargo de origem.

2.3.3 DA DELIMITAÇÃO DO CONCEITO DE PROFESSOR PARA FINS DE ACUMULAÇÃO DE CARGO.

A alteração promovida pela Emenda Constitucional nº 138/2025, ao ampliar a hipótese de acumulação prevista no art. 37, XVI, *b*, da Constituição Federal, impõe à Administração Pública o dever de delimitar, com rigor jurídico, o alcance do conceito de *professor*, sob pena de se operar uma ampliação indevida da exceção constitucional e, por consequência, de se vulnerar a regra geral de vedação à acumulação de cargos públicos.

Como já assentado, as exceções constitucionais em matéria de acumulação não admitem interpretação extensiva, devendo ser compreendidas a partir de parâmetros normativos objetivos, especialmente aqueles fixados pela legislação educacional, que define quem são os profissionais do magistério e quais atividades se inserem no núcleo essencial da função docente.

Nesse ponto, a Lei nº 9.394/1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) constitui o marco normativo central para a definição jurídica do conceito de professor no ordenamento brasileiro. O art. 61 da LDB dispõe que:

Art. 61. Consideram-se profissionais da educação escolar básica os que, nela estando em efetivo exercício e tendo sido formados em cursos reconhecidos, são:
I – professores habilitados em nível médio ou superior para a docência na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio;
(...)

§ 2º São considerados professores da educação infantil, devendo ser enquadrados na carreira do magistério, independentemente da designação do cargo que

ocupam, os que exercem função docente e atuam diretamente com as crianças educandas, com formação no magistério ou em curso de nível superior e aprovados em concurso público.

Por sua vez, no âmbito estadual, recorre-se aos conceitos das leis 0949/2005 e 1743/2013, respectivamente, para, observando da colacionada LDB, extrair o conceito de professor no âmbito do sistema de ensino estadual:

Art. 5º Para efeito desta Lei, entende-se por:

(...)

VI - Magistério Público Estadual: o conjunto de profissionais da educação, titulares do cargo de Professor e Pedagogo;

Art. 9º. Para os efeitos desta lei considera-se:

(...)

II - Docente: Profissional da Educação Superior, com qualificação específica que desempenha funções inerentes àquele que atua no espaço acadêmico sob o pressuposto pedagógico da relação professor-aluno;

Essa delimitação normativa não se confunde com noções amplas ou sociológicas de atividade educativa. A LDB não adota um conceito genérico de “educador”, mas sim um conceito jurídico-funcional de professor, atrelado à docência regular no sistema educacional.

No âmbito do Estado do Amapá, a legislação local que organiza a carreira e as funções do magistério na educação básica — Lei Estadual nº 0949/2005 - segue a mesma matriz normativa da LDB, definindo o professor como o profissional legalmente habilitado, investido em cargo público específico, destinado ao exercício do magistério na educação básica, com atribuições claramente vinculadas às atividades de ensino, avaliação, planejamento pedagógico e participação no projeto político-pedagógico das unidades escolares, enquanto a Lei Estadual nº 1743/2013 delimita normativamente o conceito de professor da educação superior.

A legislação estadual, assim como a LDB, não equipara outras funções de natureza socioeducativa, assistencial ou comunitária ao cargo de professor, ainda que tais funções possam possuir relevante valor social. O critério adotado pelo legislador não é o caráter educativo em sentido amplo, mas a docência formal, exercida no âmbito do sistema oficial de ensino.

A jurisprudência pátria tem sido firme em rechaçar a equiparação do educador social ao professor, especialmente quando dessa equiparação decorrem efeitos jurídicos

próprios do regime do magistério. A jurisprudência tem afirmado que atividades socioeducativas não se confundem com docência, ainda que possuam conteúdo pedagógico, classificando-a como um cargo de natureza técnica, diferenciando assim do cargo de professor. Por todos, colaciona-se:

APELAÇÃO CÍVEL E REEXAME NECESSÁRIO CONHECIDO. MANDADO DE SEGURANÇA. PLEITO DE CUMULAÇÃO DOS CARGOS DE EDUCADOR SOCIAL E DE PROFESSOR. POSSIBILIDADE . ART. 37, XVI, ALÍNEA 'B', DA CF. COMPATIBILIDADE DE HORÁRIO. VIOLAÇÃO A DIREITO LÍQUIDO E CERTO DA APELADA . APELAÇÃO DESPROVIDA. SENTENÇA MANTIDA EM GRAU DE REEXAME NECESSÁRIO. **Possuindo o cargo de Educador Social caráter técnico**, não há qualquer vedação da cumulação com um cargo de Professor. (art . 37, inciso XVI, b, Constituição Federal. Além do que há compatibilidade de horários, no caso em tela. A negativa de cumulação de referidos cargos à apelada violou direito líquido e certo seu.

(TJ-PR - APCVREEX: 7351508 PR 0735150-8, Relator.: Luiz Mateus de Lima, Data de Julgamento: 22/03/2011, 5ª Câmara Cível, Data de Publicação: DJ: 600)Detaquei.

É precisamente a partir dessa distinção que se impõe a exclusão do educador social do rol de profissionais enquadráveis como professores para fins de acumulação de cargos públicos.

O educador social, embora exerça atividade de natureza educativa em sentido lato, não se insere no núcleo normativo da docência, tal como definido pela LDB e pela legislação estadual. Sua atuação, em regra, desenvolve-se em programas sociais, políticas de assistência, projetos comunitários ou socioeducativos, fora do sistema formal de ensino, sem a exigência legal de habilitação específica para a docência e sem vinculação às carreiras do magistério.

O entendimento jurisprudencial converge com a lógica constitucional da acumulação de cargos: admitir que o educador social seja equiparado a professor implicaria ampliar indevidamente a exceção constitucional, transformando a regra excepcional em via de generalização, em afronta direta ao art. 37, XVI, da Constituição.

Portanto, à luz da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, da legislação estadual do Amapá e da jurisprudência consolidada, o conceito de professor, para fins de acumulação de cargos públicos, deve ser restrito aos profissionais legalmente habilitados para a docência, investidos em cargos de magistério e atuantes no sistema formal de ensino, não alcançando o educador social, cuja função possui natureza jurídica diversa.

2.3.4 DO CARGO DE PROFESSOR E DOS SERVIDORES TRANSPOSTOS COMO CARGOS COMISSIONADOS PARA O EX-TERRITÓRIO FEDERAL DO AMAPÁ.

A adequada compreensão da possibilidade de acumulação do cargo de professor com os cargos ocupados por servidores transpostos ao quadro em extinção do Ex-Território Federal do Amapá exige, inicialmente, a precisa delimitação da natureza jurídica desses vínculos funcionais. A situação desses servidores não se confunde com a dos ocupantes ordinários de cargos em comissão no âmbito da Administração Pública, uma vez que decorre de comando constitucional específico que viabilizou a transposição ao quadro federal, atualmente vinculado à União, no denominado CAEx-AP.

A esse respeito, a Nota Técnica SEI nº 19612/2024/MGI⁸, expedida pela Diretoria de Carreiras e Desenvolvimento de Pessoas do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, examinou detidamente a situação funcional desses agentes e concluiu que, embora ocupem cargos formalmente classificados como cargos em comissão do Grupo-Cargos de Assessoramento do Quadro em Extinção de Caráter Não Efetivo, tais vínculos não ostentam a característica típica da livre nomeação e exoneração própria dos cargos comissionados ordinários, por decorrerem de enquadramento constitucional assegurado pelas Emendas Constitucionais nº 60/2009 e nº 79/2014.

A leitura atenta da referida Nota Técnica evidencia que a inclusão desses servidores no quadro em extinção da União não decorre de ato discricionário da autoridade administrativa, mas de cumprimento de comando constitucional que reconheceu a condição de enquadramento funcional e determinou seu aproveitamento.

Trata-se, portanto, de situação excepcional, em que o cargo mantém a classificação formal de provimento em comissão, mas não se submete à lógica do traço da confiança, típica da livre nomeação e exoneração de cargos de provimento em comissão do atual regime constitucional. Nesse particular, o vínculo funcional não pode ser desconstituído por mera conveniência administrativa, pois se encontra protegido pelo regime jurídico constitucional de transposição. Essa característica é essencial para a correta compreensão das repercussões da Emenda Constitucional nº 138/2025.

⁸ Disponível em < /https://www.gov.br/servidor/pt-br/aceso-a-informacao/servidor/decipex/materias/SEI_41984365_Nota_Tecnica_19612.pdf>

Com efeito, a nova redação do art. 37, XVI, alínea “b”, da Constituição Federal passou a autorizar a acumulação de qualquer cargo público com o cargo de professor, desde que haja compatibilidade de horários. O texto constitucional não estabelece distinção entre cargos de provimento efetivo e cargos de provimento em comissão, nem condiciona a autorização à natureza do vínculo funcional.

Ao empregar a expressão “qualquer cargo público”, o constituinte derivado optou por formulação ampla, cuja interpretação deve ser feita em consonância com o princípio da máxima efetividade da norma constitucional. Não cabe ao intérprete introduzir restrições não previstas no texto constitucional, sobretudo quando se está diante de exceção expressamente autorizada pelo próprio constituinte.

A legislação estadual, por sua vez, reforça essa conclusão ao reconhecer a supremacia das exceções constitucionais. O art. 135 da Lei nº 0066/1993 estabelece que é vedada a acumulação de remuneração de cargos, empregos e funções públicas, exceto nos casos previstos na Constituição, deixando claro que o regime estatutário estadual se subordina às hipóteses autorizadas pelo texto constitucional. O § 2º do mesmo artigo condiciona a acumulação, ainda que legal, à comprovação da compatibilidade de horários, reiterando que esse é o único requisito essencial quando a Constituição autoriza a cumulação.

Já o art. 136 da referida lei 0066/93 dispõe que o servidor não poderá exercer mais de um cargo em comissão, vedação que incide apenas quando há acumulação de dois cargos comissionados, hipótese que não se confunde com a acumulação de um cargo comissionado com o cargo de professor. No mesmo diploma legal, dessa vez no art. 137, por há previsão do afastamento dos dois cargos efetivos quando o servidor, acumulando lícitamente dois cargos dessa natureza, é investido em cargo em comissão, norma que igualmente não alcança a situação ora examinada, pois não se trata de servidor titular de dois cargos efetivos que assume um terceiro cargo comissionado.

A interpretação sistemática desses dispositivos conduz à conclusão de que não há, no ordenamento estadual, vedação à acumulação de um cargo em comissão com o cargo de professor, desde que respeitada a compatibilidade de horários, especialmente quando a própria Constituição passou a autorizar expressamente tal hipótese. A única vedação

expressa refere-se à acumulação de dois cargos em comissão, o que não se verifica no caso dos servidores transpostos ao CAEx-AP que pretendam exercer, cumulativamente, o cargo de professor, em caráter efetivo.

Importa, ademais, afastar eventual dúvida quanto à possibilidade de esses servidores ocuparem simultaneamente outro cargo comissionado no âmbito estadual. Tal hipótese encontra óbice duplo. De um lado, a própria natureza excepcional do vínculo no CAEx-AP, conforme reconhecida na Nota Técnica SEI nº 19612/2024/MGI, indica que a permanência no cargo decorre de enquadramento constitucional específico, não se compatibilizando com a lógica da acumulação de cargos comissionados ordinários. De outro lado, o art. 136 da Lei nº 0066/1993 veda expressamente o exercício de mais de um cargo em comissão, o que impede, no âmbito estadual, a acumulação de cargo comissionado local com o cargo comissionado ocupado no quadro em extinção da União.

Dessa forma, à luz da Constituição Federal, da legislação estadual e da orientação técnica consolidada pelo órgão federal competente, conclui-se que os servidores transpostos ao quadro em extinção do Ex-Território Federal do Amapá continuam a ocupar cargos de provimento em comissão, embora destituídos da característica da livre nomeação e exoneração, por força de exceção constitucional.

A Emenda Constitucional nº 138/2025, ao permitir a acumulação de qualquer cargo público com o cargo de professor, não distingue a natureza do provimento, razão pela qual tais servidores podem acumular o cargo ocupado no CAEx-AP com o cargo de professor, desde que comprovada a compatibilidade de horários. Permanece, todavia, vedada a acumulação com outro cargo em comissão no âmbito estadual, em observância ao art. 136 da Lei nº 0066/1993 e à própria coerência do sistema jurídico-administrativo.

2.4 – DA JUNTADA DO PARECER JURÍDICO REFERENCIAL.

Considerando-se seu intuito consultivo e orientativo, este parecer deverá ser anexado aos autos e observado integralmente em cada fase do processo de aditivo, visando a legalidade plena dos atos administrativos.

O art. 8º da Resolução nº 006/2020 – CONSUP/PGE fixa a obrigatoriedade de juntada da cópia integral deste Parecer Referencial com despacho de aprovação da Chefia da Procuradoria Especializada. Veja-se:

Art. 8º Para utilização do Parecer Referencial, a Administração deverá instruir os processos e expedientes administrativos congêneres com:

I- Cópia integral do Parecer Referencial com despacho de aprovação da Chefia da Procuradoria Especializada;

II- Declaração da autoridade competente para a prática do ato pretendido, atestando que o quadro se enquadra nos parâmetros e pressupostos do Parecer Referencial e que serão seguidas as orientações jurídicas nele contidas, conforme anexo I desta Resolução;

Verifica-se, portanto, que o uso do presente parecer referencial evitará a elaboração de parecer jurídico individualizado, sem prejuízo do atendimento ao prescrito no art. 4º da Lei Orgânica da PGE-AP (Lei Complementar Estadual n.º 089/2015).

2.5 – DA DECLARAÇÃO DE SUBSUNÇÃO AS ORIENTAÇÕES REFERENCIAIS.

A fim de identificar o enquadramento da situação ao opinativo referencial em tela, é essencial que o gestor do órgão ou entidade interessada declare nos autos, de modo objetivo, que a situação examinada está abrangida pelo contido no parecer referencial.

Note-se o que dispõe a Resolução nº 006/2020-CONSUP/PGE:

Art. 1º [...]. §2º Ao fazer a recomendação ou a elaboração do parecer que sirva como referência, o Procurador deverá evidenciar a necessidade de que o gestor ou o destinatário do parecer declare de modo objetivo que a situação examinada está abrangida pelo contido no parecer referencial.

O modelo de declaração está disponível no site da PGE e deve ser assinada pela autoridade competente para a prática do ato pretendido (gestor), atestando que o quadro se adequa aos parâmetros e pressupostos das orientações de referência e que serão seguidas as orientações jurídicas nele contidas. A mencionada Declaração deverá constar no bojo da instrução processual.

3. CONCLUSÃO

À vista de todo o exposto — consideradas a alteração promovida pela Emenda Constitucional nº 138/2025, a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal e do

Tribunal de Contas da União, a disciplina da vacância no Estatuto dos Servidores Públicos do Estado do Amapá e a legislação educacional nacional e estadual — **OPINA-SE** com as seguintes conclusões orientadoras para a Administração Pública Estadual:

1. A Emenda Constitucional nº 138/2025 possui eficácia plena e aplicabilidade imediata, produzindo efeitos jurídicos a partir de 19 de dezembro de 2025, data de sua promulgação, quanto à possibilidade de acumulação de qualquer cargo público com o cargo de professor;
2. Permanece íntegra a regra geral de vedação à acumulação de cargos públicos, prevista no art. 37, XVI, da Constituição Federal, devendo as exceções constitucionais ser interpretadas de forma restritiva, em consonância com o princípio da legalidade estrita que rege o regime jurídico estatutário;
3. A compatibilidade de horários constitui requisito constitucional indispensável em todas as hipóteses de acumulação autorizadas, devendo ser aferida no caso concreto, à luz da tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 1081 da Repercussão Geral — segundo a qual a única exigência constitucional é a compatibilidade de horários, ainda que haja norma infraconstitucional limitadora de jornada — bem como dos Acórdãos nº 1.338/2011 e nº 1.168/2012 do TCU, que afastam limites abstratos e determinam análise individualizada;
4. A vacância para posse em cargo inacumulável, prevista no art. 43, IX, da Lei nº 0066/1993, não rompe o vínculo jurídico-funcional com a Administração Pública, distinguindo-se de outras hipóteses de exoneração e da demissão. Assim, é juridicamente possível o requerimento de recondução ao cargo de origem por servidor estável que tenha assumido cargo inacumulável, inclusive fora da hipótese estrita de inabilitação em estágio probatório, à luz da doutrina administrativa, da jurisprudência pátria e do Enunciado nº 16 da AGU, para fins de acumulação com cargo de professor;
5. No que concerne à delimitação do conceito de *professor*, para fins de aplicação do art. 37, XVI, *b*, da Constituição Federal, deve-se adotar

interpretação estritamente jurídica, fundada na Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) e na legislação educacional do Estado do Amapá que disciplina o magistério e define o conceito de docente, abrangendo os cargos de Professor e Pedagogo;

6. A equiparação do educador social ao professor, para fins de acumulação de cargos públicos, configuraria interpretação extensiva indevida da exceção constitucional, em afronta ao art. 37, XVI, da Constituição Federal e ao princípio da legalidade;
7. Recomenda-se aos órgãos e entidades estaduais a instituição de comissões técnicas específicas para a aferição concreta da compatibilidade de horários, com decisões motivadas e fundamentadas, assegurando segurança jurídica e observância dos princípios da legalidade, da eficiência e da moralidade administrativa;
8. Os servidores transpostos ao quadro em extinção do Ex-Território Federal do Amapá (CAEx-AP) ocupam cargos formalmente classificados como de provimento em comissão, porém não submetidos à lógica da livre nomeação e exoneração, por decorrerem de enquadramento constitucional específico, desse modo, a Emenda Constitucional nº 138/2025 não distingue cargos efetivos e comissionados, autorizando a acumulação de qualquer cargo público com o cargo de professor, desde que haja compatibilidade de horários;
9. É juridicamente possível, que os servidores transpostos ao cargo CAEx-AP acumulem o cargo que ocupam com o cargo de professor, desde que comprovada a compatibilidade de horários;
10. Permanece vedada a acumulação do cargo CAEx-AP, do quadro em extinção da União com outro cargo comissionado no âmbito estadual, por força do art. 136 da Lei nº 0066/1993 e da Nota Técnica SEI nº 19612/2024/MGI.

O presente instrumento passa a vigorar pelo prazo de 01 (um) ano, a partir de sua publicação no sítio eletrônico da Procuradoria-Geral do Estado do Amapá, em consonância com o art. 11, §1º da Resolução nº006/2020-CONSUP/PGE.

Por último, informa-se que este opinativo jurídico segue assinado digitalmente, nos termos da Lei nº 12.682/12 e artigos 6º, 10 e 11 do Decreto nº 0829/2018

À superior consideração.

Encaminhem-se o presente parecer aos órgãos e entidades estaduais.

Procuradoria-Geral do Estado do Amapá,

20 de February de 2026.

MARCELO RAMOS ALVES

Procurador-Chefe da Procuradoria de Pessoal Civil e Militar



PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

PROCESSO Nº 0019.0332.3814.0001/2026

PROCEDÊNCIA: Procuradoria Geral do Estado do Amapá – PGE

ASSUNTO: Parecer Referencial nº 001/2026-PPCM/PGE/AP. Acumulação de Cargos após a EC nº 138/2025.

DECISÃO

Vieram os autos do processo em epígrafe para fins de homologação, pelo Procurador-Geral do Estado do Amapá, do **PARECER JURÍDICO REFERENCIAL nº 001/2026-PPCM/PGEAP**, de lavra do Procurador do Estado do Amapá, Dr. Marcelo Ramos Alves, que versa sobre a situação jurídica atinente à hipótese de acumulação de cargos públicos prevista no art. 37, inciso XVI, alínea “b”, da Constituição da República.

A matéria em exame foi objeto de relevante alteração promovida pela Emenda Constitucional nº 138/2025, que modificou substancialmente a disciplina da acumulação do cargo de professor. Antes restrita à acumulação com outro cargo de natureza técnica ou científica, a nova redação passou a autorizar a acumulação do cargo de professor com qualquer outro cargo público no âmbito da Administração Pública, desde que observada a compatibilidade de horários entre os vínculos.

No mais, acolhendo integralmente o Parecer Jurídico Referencial mencionado, reitero que deverão ser rigorosamente observadas todas as recomendações consignadas pelo Procurador de Estado, competindo aos órgãos e autoridades responsáveis zelar pelo seu fiel cumprimento.



Ante o exposto, **HOMOLOGO**, por seus fundamentos fáticos e jurídicos, nos termos do Inciso XXVI, art.7º da Lei nº 0089/2015, **PARECER JURÍDICO REFERENCIAL Nº 001/2026-PPCM/PGE/AP** tendo em vista que está de acordo com o ordenamento jurídico, e que deverá contribuir com orientações gerais a fim de promover a aplicação das diretrizes dele constantes, garantindo a uniformização dos procedimentos necessários para a regular concessão dos direitos pretendidos.

Encaminhe-se cópia do PARECER JURÍDICO Nº. 001/2026-PPCM/PGE/AP aos órgãos e entidades do Poder Executivo do Estado do Amapá.

Procuradoria-Geral do Estado do Amapá,
Macapá, 20 de fevereiro de 2026.

THIAGO LIMA ALBUQUERQUE
PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ