

Nota Técnica n. 01/2026

*da Comissão de Estudos sobre Agentes
Públicos do IBDA*

*Acumulação de cargos públicos, EC n.
138/2025 e direito intertemporal*

Nota Técnica n. 01/2026 da Comissão de Estudos sobre Agentes Públicos do IBDA

Acumulação de cargos públicos, EC n. 138/2025 e direito intertemporal

Elaborado por Daniel Martins e Avelar e Marina de Castro Firmo

A Emenda Constitucional n. 138, promulgada em 19 de dezembro e publicada em 22 de dezembro de 2025, alterou uma conhecida regra do regime de acumulação remunerada de cargos públicos. A redação anterior do artigo 37, inciso XVI, alínea “b”, da Constituição da República, permitia acumular um cargo de professor com outro técnico ou científico. O novo texto, após a alteração promovida pela Emenda, passou a admitir a acumulação de “um cargo de professor com outro de qualquer natureza”, mantida a exigência de compatibilidade de horários. Essa mudança eliminou a discussão, muitas vezes pouco objetiva, sobre o caráter técnico ou científico do segundo cargo.

No entanto, o problema mais sério não está nos vínculos formados depois da emenda, mas nos anteriores a ela, pois diversos servidores, na data de sua publicação, já acumulavam um cargo de professor com outro, não necessariamente técnico ou científico. Tais situações podem ser divididas em três: processos administrativos disciplinares já julgados com demissão aplicada; processos ainda em andamento; e casos nos quais nem mesmo houve instauração de processo administrativo disciplinar. A questão demanda reflexões sobre direito intertemporal, que visa solucionar possíveis conflitos de normas no tempo.

Como a EC n. 138/2025 foi editada recentemente, não há precedentes jurisprudenciais relevantes sobre o tema. No âmbito do Supremo Tribunal Federal, há o ARE 1.586.841¹, em cuja ementa consta: “a Emenda Constitucional nº 138, promulgada em 19 de dezembro de 2025, que alterou o art. 37, inc. XVI, al. ‘b’, da Constituição, para permitir a acumulação de um cargo de professor com outro de qualquer natureza, não tem aplicação retroativa, conforme expressamente previsto em seu art. 2º”. Mas o aludido acórdão não deve ser lido como um fechamento da questão naquela Corte, por diversas razões.

Naquele caso, a ação originária, de natureza declaratória, foi ajuizada perante a Justiça Federal ainda em 2024, antes, portanto, da promulgação da EC n. 138/2025, discutindo-se a possibilidade de acumulação dos cargos de Técnico do Seguro Social e de Professor da rede estadual. Após insucesso na 2ª instância, o recurso extraordinário foi inadmitido. O agravo em recurso extraordinário foi, inicialmente, desprovido monocraticamente no STF, por incidência da Súmula 279. A parte somente veio a invocar a nova redação constitucional no agravo regimental contra a decisão que negara provimento ao ARE.

¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). Agravo regimental no Recurso Extraordinário com Agravo n. 1.586.841. Relator: Min. André Mendonça. Julgado em 9 abr. 2026. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, divulgado em 13 abr. 2026, publicado em 14 abr. 2026.

Ao julgar o agravo interno, a Segunda Turma, registrou apenas que “não há, no caso, aplicação retroativa a ser dada ao texto da Carta da República”. A frase não deve ser ignorada, mas também não comporta leitura mais ampla do que o processo permite. A controvérsia constitucional superveniente não havia sido suscitada no recurso extraordinário, o apelo extremo fora inadmitido e a decisão agravada se apoiava em óbice processual. Não houve exame autônomo de mérito sobre as diferentes situações administrativas produzidas pela emenda, nem distinção entre sanção definitivamente aplicada, PAD pendente de julgamento e apuração ainda não iniciada. Ademais, trata-se de acórdão de órgão fracionário, sem reconhecimento de repercussão geral.

Há ainda um dado textual relevante. O artigo 2º da EC n. 138/2025, utilizado como fundamento do acórdão, dispõe apenas que a emenda entra em vigor na data de sua publicação. Essa cláusula confirma sua eficácia imediata, mas não resolve, por si só, todas as questões de direito intertemporal incidentes sobre a matéria. Dizer que uma norma vigora desde a publicação não equivale a afirmar que ela seja indiferente às relações então em curso. O próprio acórdão utiliza a expressão “no caso”, o que recomenda cautela antes de se converter essa observação, feita em agravo regimental, em processo que não superou nem mesmo a barreira de admissibilidade, numa tese geral sobre o poder disciplinar em todas as esferas federativas.

Posteriormente, no dia 1º de julho de 2026, a Controladoria-Geral da União aprovou a Nota Técnica n. 1.617/2026/CGUNE/DICOR/CRG², que parte de uma divisão mais detalhada das situações jurídicas em curso na esfera federal. Para sanções regularmente aplicadas antes da emenda, não há desconstituição. Para fatos anteriores ainda não julgados, o novo regime constitucional deve incidir, quando for mais favorável e quando a imputação se limitar à antiga exigência de que o segundo cargo seja técnico ou científico. Para notícias de irregularidade ainda não convertidas em PAD, a Administração Pública deve verificar se subsiste algum ilícito, de natureza diversa, antes de instaurar processo punitivo.

Há uma frase na nota técnica que resume o argumento inteiro: “a Administração não pune para preservar a memória de uma proibição revogada, mas para tutelar, no caso concreto, a legalidade, a moralidade, a eficiência e a confiança institucional”. Se, no momento do julgamento, a Constituição já autoriza a acumulação que constituía o único núcleo da acusação, a autoridade não dispõe de fundamento constitucional vigente para aplicar sanção. A CGU qualifica essa situação como “perda superveniente do suporte constitucional da tipicidade disciplinar”.

Essa conclusão prestigia a segurança jurídica. Nos processos já julgados pela autoridade competente, a sanção aplicada constitui ato administrativo concluído, ou ato jurídico perfeito, que não é desfeito pela emenda, nos termos do art. 5º, XXXVI, da Constituição da República. A orientação da CGU é expressa ao afirmar que a EC n.

² BRASIL. Controladoria-Geral da União. Nota Técnica nº 1.617/2026/CGUNE/DICOR/CRG. Processo n. 00190.102769/2026-19. Brasília, DF, 26 jun. 2026.

138/2025 “não desconstitui automaticamente sanções disciplinares já aplicadas”, afastando-se “a tese de que a Emenda Constitucional nº 138/2025, por si só, opera efeito rescindente universal sobre decisões administrativas válidas e já consumadas”.

A situação muda de figura quando o PAD ainda não foi decidido. Nesse caso, não existe ato sancionatório perfeito a se preservar. Há uma pretensão punitiva em curso, cujo julgamento deve observar a Constituição vigente. Como registra a nota técnica, com precisão, “se o processo disciplinar ainda não foi julgado, não há ato jurídico perfeito sancionatório a proteger, isso porque há, no máximo, expectativa de aplicação do regime anterior, expectativa essa que não prevalece contra a Constituição vigente e contra a finalidade atual do poder disciplinar”.

Imagine-se um PAD instaurado em 2024 (um caso banal, dos que lotam as corregedorias pelo país) exclusivamente porque uma professora acumulava seu cargo com outro que a Administração considerava destituído de natureza técnica ou científica. Se os horários são compatíveis e não há dedicação exclusiva, fraude ou falta ao serviço, a autoridade que vier a julgar o processo depois da EC n. 138/2025 não pode aplicar penalidade apenas para reproduzir a proibição anterior. O fato que sustentava a acusação passou a ser expressamente autorizado pela Constituição da República.

A mesma lógica vale para a fase anterior à instauração. Se a notícia indicar apenas a acumulação de um cargo de professor com outro de natureza não técnica ou científica, com horários compatíveis e sem infração independente, instaurar PAD para apurar fato atualmente autorizado seria medida sem objeto punitivo. O arquivamento, nesse contexto, não representa tolerância administrativa, mas reconhecimento de que o poder disciplinar depende de ilicitude atual e finalidade pública. Aplica-se, nesse caso, o art. 52 da Lei n. 9.784/99, segundo o qual “o órgão competente poderá declarar extinto o processo quando exaurida sua finalidade ou o objeto da decisão se tornar impossível, inútil ou prejudicado por fato superveniente”.

Conforme constou na nota técnica da CGU, “nos expedientes de admissibilidade ainda não instaurados formalmente como PAD, a autoridade correcional deve verificar se o fato noticiado permanece dotado de ilicitude disciplinar após a Emenda nº 138/2025”. Mas, “se a notícia indicar apenas acumulação de cargo de professor com outro cargo público de qualquer natureza, sem incompatibilidade de horários, sem dedicação exclusiva violada, sem dano ao erário e sem infração autônoma, a instauração de PAD punitivo será desnecessária e juridicamente desaconselhável, cabendo arquivamento motivado ou simples providência de regularização cadastral”.

A solução adotada pela CGU parece compatível com a tese firmada pelo STF ao julgar o Tema 1.199 da repercussão geral do STF, segundo a qual “a nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude

da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente”³.

O STF não equiparou, quanto ao mérito, ações de improbidade à responsabilidade disciplinar, isso seria um exagero. O que importa para os PADs em curso, no precedente, é outra coisa: a distinção temporal que a Corte adotou. É o critério intertemporal adotado pelo STF. Uma coisa é desconstituir condenação já estabilizada; outra é decidir um processo ainda pendente com base em suporte sancionatório que a norma superveniente eliminou.

Não se trata de transpor mecanicamente a disciplina da improbidade para o processo administrativo disciplinar. A “analogia jurisprudencial” é útil porque identifica a mesma fronteira: a norma superveniente não desconstitui situações sancionatórias consolidadas, mas deve ser considerada antes da formação definitiva do ato punitivo quando elimina o suporte material da responsabilização. No Tema 1.199, a coisa julgada foi preservada, sem que se autorizasse a condenação futura por modalidade de improbidade retirada do ordenamento. A lógica se repete aqui. Muda só o rótulo: em vez de improbidade, ilícito disciplinar; em vez de ato culposos, a natureza (técnica ou científica) do segundo cargo⁴.

A incidência imediata da emenda exige, naturalmente, exame concreto. O processo deve prosseguir se houver incompatibilidade de horários, violação à dedicação exclusiva, ausência de efetivo exercício, fraude, ocultação de vínculo, outro tipo de infração autônoma. A alteração constitucional não oferece salvo-conduto para condutas distintas da antiga inadequação da natureza do segundo cargo. O mérito da nota técnica está justamente em não confundir a autorização constitucional da acumulação com uma anistia funcional ampla. Por razões óbvias, a orientação só vincula os órgãos da esfera federal, mas pode servir de parâmetro interpretativo para os demais entes federativos.

À guisa de conclusão, a orientação da CGU nos parece adequada, sobretudo quanto aos PADs ainda em curso ou não instaurados. Se ainda não houve julgamento, a Administração Pública deve decidir conforme a Constituição vigente e reconhecer a perda do fundamento da acusação quando a única irregularidade imputada se constitui na natureza não técnica ou científica do segundo cargo. Essa aplicação imediata não se

³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário com Agravo n. 843.989/PR. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgado em 18 ago. 2022. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 251, divulgado em 9 dez. 2022, publicado em 12 dez. 2022.

⁴ A lógica temporal do Tema 1.199, em matéria de improbidade apurada administrativamente, também foi aplicada aos processos administrativos disciplinares, conforme Parecer n. BBL - 08, aprovado pelo Presidente da República.

confunde com retroatividade destinada a desfazer sanções já aplicadas (atos jurídicos perfeitos).

Referências

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Nota Técnica n. 1.617/2026/CGUNE/DICOR/CRG. Processo nº 00190.102769/2026-19. Brasília, DF, 26 jun. 2026.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 138, de 19 de dezembro de 2025. Altera o art. 37 da Constituição Federal para permitir a acumulação remunerada de um cargo de professor com outro de qualquer natureza. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 22 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). Agravo regimental no Recurso Extraordinário com Agravo n. 1.586.841. Relator: Min. André Mendonça. Julgado em 9 abr. 2026. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, divulgado em 13 abr. 2026, publicado em 14 abr. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário com Agravo n. 843.989/PR. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgado em 18 ago. 2022. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, n. 251, divulgado em 9 dez. 2022, publicado em 12 dez. 2022.