

ACUMULAÇÃO ILÍCITA DE CARGOS PÚBLICOS E IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Alberto Vinícius Cartaxo da Cunha
Promotor de Justiça do Estado da Paraíba

Resumo

Este artigo apresenta as principais normas relativas à acumulação de cargos públicos, com enfoque em quais situações a acumulação ilícita caracteriza ato de improbidade administrativa. Busca-se a diferenciação de mera conduta ilícita e do ato ímprobo, nas vertentes de enriquecimento ilícito e atentado contra os princípios da Administração. Em seguida, discutem-se estratégias práticas relativas à questão, especialmente as relativas à quantificação do enriquecimento ilícito nestas hipóteses, requisição de instauração de procedimentos administrativos disciplinares como meio alternativo à via judicial, para interromper a conduta ilegal, e expedição de recomendações ministeriais para regularização de declarações de inexistência de acumulação de cargos públicos.

Palavras-chave: Acumulação ilícita de cargos públicos. Enriquecimento ilícito. Atentado contra os princípios da administração. Procedimento administrativo disciplinar sumário.

Abstract

This article presents the most relevant legal standards in Brazilian law regarding dual employment on public jobs. It focuses on Brazilian's Improbity Law (Law n. 8.429/90), and what types of dual employment configures the misconducts described on this act. Then, it discusses practicals strategies regarding the subject, specially those related to the quantification of unjust enrichment, the use of concise administrative disciplinary procedures to stop this conduct, as an alternative to lawsuits, and the writing of recommendations to government officials to reorganize personals declarations of dual employment.

Keywords: Illicit dual employment on public jobs. unjust enrichment. Violation of administrative principles. Concise administrative disciplinary procedures.

1 Improbidade e acumulação de cargos públicos

Nosso sistema jurídico traz severas restrições às acumulações de cargos públicos¹. Somente em 2017, o STJ já abordou o tema 56 vezes², o que demonstra que ações judiciais envolvendo a questão são rotineiras. Mesmo

¹Para fins deste trabalho, entenda-se o termo “cargo público” de forma ampla, a incluir qualquer função pública, englobados os empregos públicos e mandatos, eis que a jurisprudência não faz distinção.

²A contagem foi feita com base na consulta no sistema de jurisprudência do STJ dos termos “acumulação cargos”.

com a informatização dos sistemas de gerencialmente de pessoal e aprimoramento dos mecanismos fiscalizatórios, os entes públicos não têm demonstrado eficácia no supervisionamento de vínculos ilícitos dos seus agentes públicos³.

Da mesma forma, a acumulação ilícita de cargos públicos ainda é um assunto recorrente nos procedimentos extrajudiciais das promotorias de justiça, o que indica a necessidade de aperfeiçoamento do conhecimento jurídico sobre o assunto e adoção de estratégias para o combate de acumulações proibidas pela Constituição Federal de 1988.

Saliente-se que as repercussões trazidas pela Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92) merecem especial atenção, pois a ilicitude das acumulações de cargos também pode configurar improbidade administrativa.

Este artigo explora a questão, especialmente no que concerne à apuração do ato de improbidade nas vertentes de enriquecimento ilícito e atentado contra os princípios da Administração. Busca-se, com esta abordagem, trazer uma perspectiva sobre os pontos mais relevantes do assunto, especialmente sob um viés prático.

2 Panorama Constitucional

A Constituição Federal de 1988 tratou com detalhes a acumulação de cargos:

Art. 37. [...]

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:

- a) a de dois cargos de professor;
- b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;
- c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;

XVII - 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;

[...]

³Optou-se pelo termo “agente público” em vez de “servidor público” por aquele ser mais genérico, englobando agentes públicos, empregados e servidores públicos, dentre outros.

§ 10. É vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes do art. 40 ou dos arts. 42 e 142 com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis na forma desta Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração.

Outras menções relevantes na Carta Constitucional são o art. 38, inc. III, que permite a acumulação de cargos por vereadores, quando haja compatibilidade de horários, e os artigos 98, inc. I e 128, §5º, inc. II alínea “d”, que proíbem os juízes e membros do Ministério Público de acumularem cargos públicos, exceto um de magistério.

A leitura destes artigos traz o primeiro paradigma sobre o assunto: a regra é que cargos públicos são inacumuláveis. Acumular cargos públicos é, na realidade, exceção. A principal ideia por trás desta vedação é garantir um descanso saudável ao agente público⁴, pois o esforço durante o período de repouso esgota a energia intelectual, com reflexos no desempenho das funções públicas.

Também, é interessante mencionar que o termo “acumulação ilegal de cargos públicos”, como é comumente tratado na doutrina, é de certa forma, equivocado, pois, a matéria é uma norma autoaplicável prevista no texto constitucional; a nomenclatura mais adequada seria “acumulação inconstitucional de cargos públicos”. Todavia, em respeito à tradição, e para se evitar confusão, optar-se-á, durante o estudo, pelo uso do termo “acumulação ilícita de cargos públicos”, por ser mais amplo.

2.1 Histórico Constitucional

O motivo de tamanha atenção constitucional quanto ao tema e restritividade às exceções é o grande número de acumulações ilícitas de cargos públicos que historicamente existiram no Estado Brasileiro.

É um problema percebido desde a primeira constituição republicana, a de 1891, que previu expressamente a proibição de acumulação de cargos públicos, inclusive sem permitir qualquer exceção⁵. De todo modo, esta norma constitucional nunca foi implementada de fato. Não era incomum a

⁴Para fins de abordagem do tema, entenda-se agente político como todo aquele que exerce função remunerada perante o Estado, incluídos os agentes políticos, servidores públicos e empregados públicos.

⁵Constituição de 1891: “Art 73 - *Os cargos públicos civis ou militares são acessíveis a todos os brasileiros, observadas as condições de capacidade especial que a lei estatuir, sendo, porém, vedadas as acumulações remuneradas.*”

entrega de cargos públicos como moeda de troca política, especialmente a membros do Legislativo e Judiciário⁶. Até Rui Barbosa defendeu publicamente a tese de que, já que o constituinte de 1891 não estabeleceu exceções à inacumulabilidade, caberia ao legislador exercer tal papel⁷.

Esta problemática ocorria não só no Brasil. Nos Estados Unidos, também existia uma preocupação com a questão. Veja-se o que menciona um doutrinador ao discorrer sobre a Constituição Estadual de Indiana:

Ao contrário do artigo III, seção 1, o artigo II, seção 9 parece ter se baseado menos na noção de “teoria da separação dos poderes” do que na vívida memória dos constituintes da prática dos reis britânicos em ‘subornar’ membros do parlamento e juízes com designações conjuntas para cargos lucrativos do executivo. Esta prática corrupta foi repetida nas colônias, as quais, apesar da independência, estabeleceram rigorosas proibições constitucionais sobre a pluralidade de exercício de cargos. Surpreendentemente, o aspecto da separação-de-poderes não parece ter sido um tema de grande importância.”⁸ (tradução nossa)

Desde então, a proibição constitucional de 1891 tem se abrandado paulatinamente, com a inserção de novas exceções no texto constitucional ou ampliação das já existentes⁹.

Alegava-se, naquele momento histórico, que havia limitações quantitativas ao número de profissionais disponíveis e qualificados, que exigiriam o compartilhamento de mão de obra pelos diversos órgãos públicos. Todavia, este raciocínio parece não corresponder a uma análise histórica, pois mesmo com a ampliação das universidades e do trabalho especializado, ainda sim, as hipóteses de acumulação de cargos, em vez de serem restringidas, foram também ampliadas. Portanto, não é de se surpreender que alguns doutrinadores, como Adilson Abreu Dallari, tenham duras críticas ao instituto:

⁶Exemplo pode ser dado com Antônio Carlos Ribeiro de Andrada, que acumulou as funções de agente executor (Prefeito) com o de Deputado Estadual.

⁷SILVA, Carlos Medeiros. Os funcionários públicos e a Constituição. Rio de Janeiro. *Revista de Direito Administrativo*, v. 33, 1953. p. 4.

⁸ZOLLER, Gregory. *Análise de cargos duplos*: pode o legislativo criar exceções? *Indiana Law Review*: 2004. p. 735.

⁹Cite-se como exemplo a previsão original do art. 37, XIV da Constituição Federal de 1988, que previa que somente os médicos poderiam acumular cargos. Dez anos depois, com a EC nº 19/98, o termo foi substituído por “profissionais da saúde”.

A acumulação de cargos é um anacronismo. Conforme se pode observar, pelo exame da evolução desse instituto no Brasil, ela tem como fatores determinantes duas situações: o excesso de poder e a falta de pessoal qualificado. Ou servia para possibilitar que pessoas privilegiadas e bem relacionadas acumulassem o poder, remuneração, influência política e prestígio social, ou então, possibilitava preenchimento de funções públicas realmente importantes em setores nos quais havia carência de profissionais habilitados. Ora, no Brasil do século XX não mais se justificam os privilégios do tempo da Colônia, do Império e da Velha República; nem tem qualquer sentido falar-se em falta de profissionais para o provimento de cargos e funções na Administração Pública.

[...]

Acumular cargos e empregos é, e sempre será, um privilégio, uma exceção ao princípio da igualdade, e, por isso, no exame dessa matéria sempre será necessário, na dúvida, adotar a posição mais restritiva, obviamente sem violar o texto constitucional¹⁰.”

2.1.1 Atualidade Constitucional

De toda sorte, nos moldes do modelo constitucional de 1988, mesmo com toda a ampliação histórica das exceções permissivas, ainda existe um grande número de acumulações ilícitas de cargos públicos.

Portanto, exsurge a obrigação de se implementar a norma constitucional, por meio das ferramentas previstas nas Leis nº 8.112/90 e 8.429/90. Neste diapasão, o papel institucional do Ministério Público é inequívoco, no sentido de garantir a concretização da exigência constitucional.

3 Aplicabilidade da Lei nº 8.112/90 na ausência de legislação estadual ou municipal

A Lei nº 8.112/90 dedica especial atenção à acumulação ilícita de cargos públicos, destacando-se os arts. 133 e seguintes. Apesar de a norma ter como objeto os servidores públicos federais, ela pode ser aplicada de forma subsidiária aos Estados e Municípios, quando as normais locais são omissas. Neste sentido, a jurisprudência do STJ:

¹⁰DALLARI, Adilson Abreu. *Regime constitucional dos servidores públicos*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992. p. 69-70.

1. Este Superior Tribunal de Justiça firmou orientação no sentido de que, tendo em vista a ausência de previsão na Lei Orgânica da Magistratura Nacional (LOMAN) sobre o prazo prescricional para apuração de infrações disciplinares cometidas por magistrados, deve ser aplicado, em caráter subsidiário, o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União (Lei n.º 8.112/90) e, ainda, que a pena de censura, prevista naquele diploma legal, está sujeita à prescrição bienal de que trata o art. 142, inciso II, da Lei n.º 8.112/90.

(RMS 19.609/SP, Rel. Ministra LAURITA VAZ, QUINTA TURMA, julgado em 19/11/2009, DJe 15/12/2009)

Desta forma, o cumprimento das normas previstas na Lei n.º 8.112/90, se aplica, inclusive quanto às acumulações ilícitas de cargos públicos, pois o tema possui perfil constitucional e a obediência às restrições previstas na Carta Magna não pode ser negligenciada com base na ausência de parâmetros e critérios de punição na legislação local.

3.1 Do ato ímprobo

3.1.1 Critérios definidores da acumulação ímproba de cargos públicos

A análise da improbidade, nas acumulações de cargos públicos, passa por dois critérios: a compatibilidade de horários entre os cargos e a licitude jurídica da acumulação.

A carga horária incompatível implica a configuração de enriquecimento ilícito, mesmo que a acumulação seja constitucionalmente permitida. Esta incompatibilidade poderá ocorrer de modo formal ou *in concreto*. Por incompatibilidade formal de horários, entende-se como aquela que, ao se analisarem os horários do trabalho do agente público, vê-se de imediato o conflito temporal entre os dois cargos. Já a carga horária incompatível *in concreto* ocorre nas situações em que, muito embora não haja choque de horários, a acumulação de cargos é inviável por questões de deslocamento. É o que acontece quando um agente público acumula cargos em cidades que ficam a mais de duas horas de distância, e este percurso impossibilita o cumprimento da carga horária integral em um dos locais de trabalho.

Já a ilicitude jurídica na acumulação de cargos pode configurar atentado contra os princípios da Administração.

Em ambos os casos, é necessário que a conduta gere certa ofensividade, de forma que, por exemplo, a acumulação ilícita de cargos por menos de

um mês não justifica o movimento do aparato judicial para punição do agente público, especialmente quando existem mecanismos administrativos aptos a penalizá-lo. É este o entendimento do STJ:

3. É bem verdade que, na hipótese de acumulação de cargos, se consignadas a efetiva prestação de serviço público, a irrisoriedade da contraprestação paga ao profissional e a boa-fé do contratado, afasta-se a violação do art. 11 da Lei 8.429/1992, sobretudo quando as premissas fáticas do Acórdão recorrido evidenciam a ocorrência de simples irregularidade e inexistência de desvio ético ou inabilitação moral para o exercício do munus público. Precedente: AgRg no REsp. 1.245.622/RS, Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, DJe 24.6.11.) (*AgRg no REsp 1372917/SC, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 15/09/2016, DJe 16/11/2016*)

3.2 Do enriquecimento ilícito mediante acumulação ilícita de cargos públicos com carga horária incompatível

O enriquecimento ilícito, no âmbito da improbidade administrativa, consiste, segundo o art. 9º, caput, da Lei nº 8.429/90, em “[...] *aufferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei [...]*”. Emmerson Garcia estabelece os critérios definidores para configurá-la:

A análise desse preceito legal permite concluir que, afora o elemento volitivo do agente, o qual deve necessariamente se consubstanciar no dolo,[35] são quatro os elementos formadores do enriquecimento ilícito sob a ótica da improbidade administrativa: a) o enriquecimento do agente; b) que se trate de agente que ocupe cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades elencadas no art. 1º, ou mesmo o extraneus que concorra para a prática do ato ou dele se beneficie (arts. 3º e 6º); c) a ausência de justa causa, devendo se tratar de vantagem indevida, sem qualquer correspondência com os subsídios ou vencimentos recebidos pelo agente público; d) relação de causalidade entre a vantagem indevida e o exercício do cargo, pois a lei não deixa margem a dúvidas ao falar em ‘vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo...’.¹¹

¹¹GARCIA, Emmerson. *Improbidade administrativa*. 7.ed. São Paulo: Saraiva: 2013. p. 310.

Nos casos de acumulações com horários incompatíveis, os requisitos supramencionados estão preenchidos: a) o agente foi remunerado para prestar um serviço público; b) a sua remuneração é decorrente de ocupar um cargo público; c) não houve justa causa para a sua remuneração, pois o serviço não foi prestado em razão de o agente trabalhar em outro cargo; e d) houve nexo causal, consistente na vantagem auferida e a ausência de contraprestação laboral.

Especificamente nestas situações, existe reprovabilidade maior da conduta em comparação a uma simples falta ao trabalho, porque a ausência ao serviço decorreu da vontade do agente público em auferir vantagem pessoal ilícita¹².

Desta forma, havendo ofensividade da conduta e incompatibilidade de horários, estará configurado o ato de improbidade na vertente de enriquecimento ilícito.

3.2.1 O cálculo do enriquecimento ilícito

Uma questão que recebe pouca atenção pela doutrina é o cálculo do enriquecimento ilícito quando há incompatibilidade de horários. Isto porque tal informação é imprescindível para o cálculo do ressarcimento ao erário e da multa prevista no art. 12, inc. I, da Lei nº 8429, que deve ser aplicada contra o agente público.

O primeiro problema enfrentado é que diversas leis municipais e estaduais que criam cargos públicos não informam a sua carga horária. Na ausência de norma, aplica-se o art. 19 da Lei nº 8.112/90, que estabelece a exigência de 40h semanais:

Art. 19. Os servidores cumprirão jornada de trabalho fixada em razão das atribuições pertinentes aos respectivos cargos, respeitada a duração máxima do trabalho semanal de quarenta horas e observados os limites mínimo e máximo de seis horas e oito horas diárias, respectivamente.

Suponhamos que um agente público tenha um cargo com carga horária semanal de 40h semanais e outro de 20h, ambos com remuneração idêntica de R\$ 2.000,00. Nos dois trabalhos, o agente público labora de segunda a sexta, com oito horas e quatro horas diárias, respectivamente. Qual o enriquecimento ilícito se o agente público falta duas horas por dia no cargo de 40h?

¹²O mesmo raciocínio deve ser aplicado ao agente público que falta ao trabalho em razão de emprego na iniciativa privada.

Se as faltas forem constantes a cada semana, a fórmula é simples: 2h de falta diária, vezes 5 dias da semana é igual a 10h/semana de faltas. Se o agente público deveria trabalhar 40h e falta 10h, ele faltou a $\frac{1}{4}$ (10h/40h) da sua carga horária semanal. Assim, para saber o quanto ele recebeu ilicitamente, basta multiplicar a sua remuneração pelo valor proporcional de faltas. No caso, R\$ 2.000,00 vezes $\frac{1}{4}$ é igual a R\$ 500,00. Este é o enriquecimento ilícito mensal do servidor.

Todavia, na prática, os dias e horas de falta costumam variar durante o mês. Isto dificulta o cálculo, porque a carga horária é semanal, mas a remuneração é mensal.

Nestas hipóteses, é necessário que se faça o cálculo do *salário-hora* do cargo, para fins de apuração do enriquecimento ilícito. Para isto, utiliza-se da mesma fórmula aplicada pela jurisprudência do STJ para fins de definição do valor de referência para pagamento de gratificações e adicionais de servidores públicos:¹³ aplica-se o divisor de 200h mensais para uma carga horária de 40h semanais.

É a mesma operação matemática aplicada no âmbito trabalhista, destacando-se sobre o assunto a Súmula 431 do TST: “*Para os empregados a que alude o art. 58, «caput», da CLT, quando sujeitos a 40 horas semanais de trabalho, aplica-se o divisor 200 (duzentos) para o cálculo do valor do salário-hora*”.¹⁴

A utilização deste divisor de 200h tem algumas nuances, mas permite a conversão de uma carga horária semanal em mensal.

Em nosso caso, 40h semanais equivalem a 6h40min de trabalho por dia, e não 8h. Isto ocorre porque o cálculo precisa englobar os sábados e considerar os domingos como folga. Tanto é que 6h40min vezes 6 dias da semana (inclusive o sábado) é igual a 40h semanais. O que ocorre é que, em tese, durante a semana, o agente público está compensando a carga horária aos sábados.

Voltando-se ao exemplo: se a pessoa recebe R\$ 2.000,00 por mês, este valor, ao ser dividido pelo divisor 200h, é igual a R\$ 10/hora de trabalho. Com isto, temos o salário-hora do agente público.

¹³ AgRg no REsp 1421415/MG, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 22/09/2015, DJe 28/09/2015.

¹⁴ O cálculo para se chegar ao valor de 200h mensais é o seguinte: O primeiro passo é identificar quantas horas equivale a um dia de trabalho, quando a carga horária semanal é de 40h. A divisão destas 40 horas por 5 dias está equivocada. Da mesma forma por 7 dias. Isto porque o art. 7º, inc. XV da Constituição Federal prevê o repouso semanal remunerado, preferencialmente aos domingos. Logo, uma carga horária de 40h semanais, dividida por 6 dias de trabalho é igual a 6h40m. É importante ressaltar, que o Domingo é dia de descanso remunerado. Se fizermos a conta ao contrário, veremos de 6h40m * 7 dias é igual a 40h. Tendo-se o total de horas de trabalho equivalente a um dia, basta multiplicá-la por 30 dias, ou seja, o equivalente a um mês, chegando-se ao divisor de 200h.

Todavia, se o agente público falta 2h por dia, de segunda a sexta, não podemos simplesmente multiplicar 2h por 30 dias. É necessário calcular quantas horas de falta precisam ser computadas pelo sábado. Assim, as 10h de falta em uma semana, para cômputo com base no salário-hora, devem ser equilibradas nos seis dias úteis da semana.

Se o agente público se ausenta 2h por dia, em uma escala de trabalho de segunda a sexta-feira, para cômputo de salário-hora, ele falta, em realidade 5/6 deste tempo¹⁵, ou seja, 2h de falta de segunda a festa são, para fins de salário-hora, equivalentes a 1h40min de faltas diárias, pois estamos incluindo o sábado.

Se multiplicarmos 1h40min por 30 dias, temos 50h de faltas por mês. 50h de faltas divididas pelo divisor de 200h, equivalem a 1/4 da carga horária mensal. Assim, R\$ 2.000,00 vezes 1/4 (também) alcança um enriquecimento ilícito mensal de R\$ 500,00.

De forma simplificada, quando o agente público trabalha de segunda a sexta, com 40h semanais, o cálculo do enriquecimento ilícito mensal obedece à seguinte fórmula:

$$Ei = h \frac{fx 5}{6} \div 200 \times Remuneração$$

Onde “Ei” é Enriquecimento ilícito; “hf” (horas-falta) é a quantidade de horas faltadas em um mês; e Remuneração é a remuneração mensal do agente público.

No nosso caso:

$$Ei = \frac{60 \times 5}{6} \div 200 \times R\$ 2.000,00 = R\$ 500,00$$

Saliente-se que 2h diárias de falta vezes 30 dias é igual a 60h mensais de falta.

Se o agente público trabalha 30h ou 20h, o valor de 200h pode ser ajustado com base no divisor de horas equivalente (150h ou 100h, respectivamente). No exemplo, caso as faltas tivessem ocorrido no emprego de 20h, o cálculo seria o seguinte:

$$Ei = \frac{60 \times 5}{6} \div 100 \times R\$ 2.000,00 = R\$ 1.000,00$$

¹⁵ 5 dias úteis (segunda a sexta) divididos por 6 dias de trabalho (segunda a sábado).

Agora, se o agente labora em regime de escala, o fator de conversão “5/6” da fórmula é desnecessário. Todavia, deve-se aplicar o divisor adequado, de 180h para escala de 12hx36h e 192h, para a escala de 24hx72h, segundo jurisprudência trabalhista majoritária. Como estas questões fogem ao tema, não serão pormenorizadas.

3.2.2 Dos servidores que trabalham com metas de produtividade

Uma argumentação recorrente, nas situações em que há incompatibilidade de horários, é a relativa aos profissionais que se sujeitam à execução do serviço por metas de trabalho, v.g., médicos que devem atender 32 pacientes em 8h de trabalho; carteiros, que devem percorrer um número específico de ruas; ou oficiais de justiça, com um número específico diligências a cumprir.

Estes servidores, ao assumir outro cargo com incompatibilidade de horários, alegam que não houve prejuízo ao serviço público se as metas estão sendo cumpridas e permitem que se saia mais cedo do trabalho.

Todavia, esta concepção está equivocada, pois decorre da ideia de que as metas de trabalho são limites à obrigação do agente público com a sua função. Em realidade, metas são objetivos organizacionais que não se confundem com o vínculo empregatício. Muitas vezes, significam um mínimo a ser cumprido pelo ocupante do cargo público. Outrossim, escusar o agente público do seu trabalho, por ter cumprido a sua meta de trabalho, importa em garantir uma menor qualidade do serviço.

No caso específico dos médicos, o número de visitas decorre da exigência de destinação de pelo menos 15min de consulta a cada paciente. Se o médico, cotidianamente, encurta este tempo, para sair mais cedo, há de inferir-se que os atendimentos não estão sendo prestados com devidos cuidados.

Se ele consegue cumprir a meta e sobra tempo, deverá colocar o restante da sua mão de obra à disposição do serviço público, que pode ser utilizado para possíveis encaixes de pacientes, ou para outras atividades da saúde. Pensar de forma diferente seria estimular o encilhamento dos atendimentos médicos nos hospitais públicos, o que, na realidade, é o que se vê com frequência.

Por fim, outra situação que merece atenção são os casos em que houve acumulação de cargos com incompatibilidade de horários, mas o ente público promoveu os devidos descontos no contracheque do servidor. Nestas situações, o enriquecimento ilícito é afastado, pois não houve apropriação de valores públicos. Todavia, ainda assim, permanece a conduta ímproba na

vertente de atentado contra os princípios da Administração, pois o serviço público fica prejudicado coma ausência repetida do agente público.

3.3 Do atentado contra os princípios da Administração

As condutas que atentam contra os princípios da Administração estão previstas no art. 11 da Lei nº 8.429/90, e implicam “*qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições*”.

No caso, as acumulações de cargos públicos ilícitas, o principal embate ocorre com o dever de honestidade e lealdade às instituições. Sobre o tema da honestidade, José Afonso da Silva assim discorre:

A probidade administrativa é uma forma de moralidade administrativa que mereceu consideração especial pela Constituição que ímprobo com a suspensão de direitos políticos (art. 37, § 4º). A probidade administrativa consiste no dever de ‘o funcionário servir à Administração com honestidade, procedendo no exercício das suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer¹⁶.

A acumulação ilícita, com compatibilidade de horários, ofende a noção de probidade quando o agente “omite” tais informações da Administração, visando a manter outro cargo público em situação expressamente proibida pelo texto constitucional. Nestes casos, esta vontade de agir de forma pretensa se mostra incompatível com os princípios que devem ser resguardados pelo servidor público e está incursa no art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa.

Neste sentido, a jurisprudência do STJ é assente:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ACUMULAÇÃO INDEVIDA DE CARGOS.AUSÊNCIA DE ATAQUE A FUNDAMENTO ESSENCIAL DO ARESTO RECORRIDO.SÚMULA 283/STF. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. ALEGAÇÃO GENÉRICA DE VIOLAÇÃO À LEI Nº 8.429/92. ARGUMENTAÇÃO DEFICIENTE. SÚMULA 284/STF.CONDENAÇÃO COM BASE NO ART. 11 DA LEI Nº 8.429/92.

¹⁶SILVA, José Afonso da. *Curso de constitucional positivo*. 2.ed. São Paulo: RT, p.563.

DESNECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DE DANO AO ERÁRIO OU DE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO DO AGENTE. DOSIMETRIA DAS PENAS. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICA. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO INTERNO QUE APRESENTA ARGUMENTO NÃO VEICULADO NO RECURSO ESPECIAL. INOVAÇÃO RECURSAL. VEDAÇÃO. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NÃO EVIDENCIADO.

[...]

4. O entendimento consolidado na Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça assevera que os atos de improbidade administrativa descritos no art. 11 da Lei nº 8.429/92, embora dependam da presença de dolo ao menos genérico, dispensam a demonstração da ocorrência de dano ao erário ou de enriquecimento ilícito do agente.

[...]

(AgRg no REsp 1294470/MG, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 17/11/2015, DJe 02/12/2015).

“11. Entretanto, quanto ao artigo 11 da Lei 8.429/1992, a jurisprudência do STJ, com relação ao resultado do ato, firmou-se no sentido de que se configura ato de improbidade a lesão a princípios administrativos, o que, em regra, independe da ocorrência de enriquecimento ilícito ou de dano ao Erário. Nesse sentido: REsp 1.320.315/DF, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 20.11.2013, AgRg no REsp 1.500.812/SE, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 28.5.2015, REsp 1.275.469/SP, Rel. (REsp 1658192/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/06/2017, DJe 30/06/2017)

Assim, mesmo que não exista enriquecimento ilícito, configurado o dolo, caberá punição pelo art. 11 da Lei nº 8.429/90.

3.4 O dolo

3.4.1 Noção de dolo como elemento subjetivo do ato ímprobo

A noção do dolo, no âmbito da improbidade administrativa, tem sua conceituação adaptada do direito penal, podendo ser definida como vontade livre e consciente para a prática ou omissão de ato ímprobo, ou a mera aceitação do risco de produzi-la.

O conceito de ato ímprobo é mais restrito que o de ato ilícito. Suponhamos um agente público que recebeu uma gratificação que veio a ser julgada ilegal pelo Tribunal de Contas. De certa forma, ele auferiu uma vantagem ilícita. Todavia, se havia uma discussão jurídica sobre o seu direito, o erro na sua interpretação não pode levá-lo a ser condenado por improbidade administrativa, pois não agiu com dolo, e, especialmente, com má-fé.

Vê-se, portanto, que o conceito de dolo passa pela necessidade de análise da má-fé do agente público. Alguns doutrinadores, como Emmerson Garcia¹⁷, defendem que a análise deste critério deve ser feita não sob uma perspectiva do elemento subjetivo do ato de improbidade, mas, sim, de circunstâncias pessoais e circunstanciais do agente.

Todavia, parece que dolo e má-fé encontram-se associados no ato ímprobo, pois a má-fé se concretiza pela consciência da ilicitude do ato, ou seja, está ligada à vontade, e não como circunstância pessoal do indivíduo¹⁸.

Por isto, um agente político que deliberadamente insere em seu contracheque uma gratificação ao qual o seu cargo não faz jus, sem nenhum embasamento jurídico para tanto, terá praticado o ato de má-fé e incorrerá em improbidade administrativa.

A exigência de dolo, como elemento essencial para a caracterização de ato de improbidade, é assente na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:

3. O entendimento do STJ é de que, para que seja reconhecida a tipificação da conduta do réu como incurso nas previsões da Lei de Improbidade Administrativa, é indispensável demonstrar o elemento subjetivo, consubstanciado pelo dolo para os tipos previstos nos artigos 9º e 11 e, ao menos, pela culpa, nas hipóteses do artigo 10. (*REsp 1666279/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 24/10/2017, DJe 19/12/2017*).

Todavia, ao mesmo tempo, não se exige um dolo específico:

3. Os atos de improbidade administrativa, descritos no artigo 11 da Lei nº 8429/92, dependem da presença do dolo genérico, mas dispensam a demonstração da ocorrência de dano para a Administração Pública ou enriquecimento ilícito do agente.

¹⁷GARCIA, Emmerson. *Improbidade administrativa*. 7.ed. São Paulo: Saraiva: 2013. p.340.

¹⁸Esta posição se assemelha à teoria neokantista, que coloca o dolo no campo da culpabilidade e rechaçada pelo finalismo. Mas parece solucionar a questão. Talvez seja possível o estudo da culpabilidade do ato ímprobo em conformidade com a teoria tripartite defendida por esta escola penal. Contudo, na prática, é de se reconhecer que tais questões têm sido abordadas na jurisprudência dentro do dolo.

4. Cumpre destacar, ainda, que o dolo que se exige para a configuração de improbidade administrativa é a simples vontade consciente de aderir à conduta, produzindo os resultados vedados pela norma jurídica - ou, ainda, a simples anuência aos resultados contrários ao Direito quando o agente público ou privado deveria saber que a conduta praticada a eles levaria -, sendo despidendo perquirir acerca de finalidades específicas.

(AgRg no REsp 1539929/MG, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/06/2016, DJe 02/08/2016).

Isto significa que não é necessário perscrutar a vontade do agente, para se ter certeza de que agiu comissivamente ou omissivamente com um intuito específico, ou seja, por exemplo, não se faz necessário demonstrar que o agente público praticou o ato porque queria ser desonesto e auferir vantagem ilícita. É simplesmente necessário provar que ele tinha controle de sua vontade, e inseriu a informação falsa deliberadamente.

Este tema assume relevante importância porque é comum a tese de defesa de que cargo público foi acumulado de boa-fé e que não se sabia da ilicitude da sua conduta. Todavia, se, em algum momento, tiveram a obrigação de informar sobre outros cargos, e o não fizeram, fica demonstrado o dolo na conduta ímproba.

3.4.2 Do dolo na acumulação de cargos com horário incompatível: enriquecimento ilícito

Neste cenário, a incompatibilidade de horários por si só já importa em demonstração de dolo para caracterização do ato ímprobo, pois é inerente a qualquer um a impossibilidade de exercerem-se dois cargos públicos ao mesmo tempo. Nestes casos, não existem grandes dificuldades à configuração do ato de improbidade.

O mesmo não acontece quando ocorre somente a violação dos princípios da Administração.

3.4.3 Dolo na acumulação juridicamente ilícita de cargos: atentado contra os princípios da administração

Nesta hipótese, a conduta do agente público é dolosa quando a acumulação de cargos é ilícita, e o agente omite o primeiro cargo no ato de nomeação do segundo. A principal ferramenta para evidenciar o seu dolo é a

declaração de inexistência de acumulação de cargos públicos, que está prevista no art. 13, §5º da Lei nº 8.112/90, e a que todo servidor está obrigado a fornecê-la, no ato da posse.

Nestes casos, o servidor terá de optar entre prestar declaração falsa ou ser impedido de tomar posse. Se o servidor assinou uma declaração falsa, além de configurada a prática de ato de improbidade, poderá responder por crime de falsidade ideológica.

Mesmo sem a supramencionada declaração, outros elementos poderão servir para evidenciar o dolo, a exemplo do depoimento pessoal do agente público e de testemunhas. O dolo também poderá configurar-se quando o agente pede exoneração de um cargo em razão de uma atuação fiscalizatória do ente público ou do Ministério Público e, depois, vem a assumir outro cargo, em situações semelhantes.

Se não forem evidenciados elementos probatórios do dolo, prevalece a presunção de boa-fé. Muito embora se reconheça a ilicitude do ato, fica desconfigurada a prática de ato de improbidade administrativa.

4 Tribunais Superiores

4.1 Ausência de abordagem sobre o tema no âmbito do Supremo Tribunal Federal

Sobre acumulação de cargos, o Supremo Tribunal Federal normalmente não recebe os recursos extraordinários que abordam a temática de improbidade. Argumenta-se que se trata de matéria infraconstitucional. Segue uma jurisprudência, por todas:

EMENTA DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO INTERPOSTO SOB A ÉGIDE DO CPC/1973. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VEREADOR. ACUMULAÇÃO DE CARGO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA ESTADUAL. INEXISTÊNCIA DE CONDUTA ENSEJADORA DA CONDENAÇÃO POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E AUSÊNCIA DE INCOMPATIBILIDADE PARA O EXERCÍCIO DO CARGO ASSENTADAS PELA CORTE DE ORIGEM. COMPREENSÃO DIVERSA DEMANDARIA O REEXAME DO QUADRO FÁTICO DELINEADO. EVENTUAL OFENSA REFLEXA NÃO VIABILIZA O RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ART. 102 DA LEI MAIOR. AGRAVO MANEJADO SOB A VIGÊNCIA DO CPC/1973.

1. A controvérsia, a teor do já asseverado na decisão guerreada, não alcança estatura constitucional. Não há falar em afronta aos preceitos constitucionais indicados nas razões recursais. Compreensão diversa demandaria o revolvimento do quadro fático delineado, procedimento vedado em sede extraordinária. Desatendida a exigência do art. 102, III, 'a', da Lei Maior, nos termos da remansosa jurisprudência desta Suprema Corte.
2. As razões do agravo regimental não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada.
3. Agravo regimental conhecido e não provido. (RE 639772 AgR, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 08/08/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-252 DIVULG 06-11-2017 PUBLIC 07-11-2017).

A última manifestação do STF sobre o assunto ocorreu em 2016, quando declarou ímproba a acumulação do mandato de vereador com um cargo comissionado da mesma Prefeitura Municipal¹⁹. No caso, a Corte Máxima entendeu que estava configurado ato de improbidade administrativa praticado pelo vereador e pelo prefeito que o nomeou.

A Corte Suprema age com acerto, pois a maior parte dos casos não envolve discussão da matéria constitucional, que é bastante clara, mas, sim, a subsunção do ato ilícito à Lei de Improbidade Administrativa.

4.2 Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça

Portanto, a maior parte das decisões finais são encontradas no STJ, que aplica a Lei de Improbidade Administrativa ao tema. Analisemos alguns casos pertinentes:

4.2.1 O desconto de faltas decorrentes de acumulações ilícitas pelo ente público não afasta o ato ímprobo²⁰

A ré acumulou o cargo de agente administrativo com o de auxiliar de enfermagem. Entre outubro de 2004 a abril de 2007, ela faltou 233 dias. Estas 233 faltas foram descontadas do seu contracheque, todavia, no entender do STJ, “*trouxeram inequívoco prejuízo ao Poder Público, porquanto ao se*

¹⁹RE 632184 AgR, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 18/11/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-257 DIVULG 01-12-2016 PUBLIC 02-12-2016.

²⁰REsp 1658192/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/06/2017, DJe 30/06/2017.

ausentar injustificadamente de sua função de técnica em enfermagem, afetou a adequada prestação do serviço público pelo Município.”

Ainda, ao apreciar a conduta ímproba, o Tribunal assim decidiu:

[...] a partir do momento em que a ré firma declaração de que não ocupa outro cargo público, declarando ser ‘expressão da verdade’ (fl. 126), e que pela declaração ficaria ‘inteiramente responsável de acordo com o inciso XVI, artigo 37 da Constituição Federal’ (fl. 126), mostra-se patente a ofensa ao dever de honestidade e legalidade. Não se pode considerar uma violação à Carta Magna como mera irregularidade.

Portanto, a imputação de ato de improbidade decorreu das faltas excessivas, mesmo tendo sido descontadas do contracheque, e da desonestidade da agente pública, que prestou declaração falsa de acumulação de cargos.

4.2.2 Omissão em informar emprego público na declaração de inexistência de acúmulos de cargos configura ato ímprobo, mesmo que a declaração só mencione o termo “cargos”, quando se trata de profissional do direito²¹ e ²²

O réu acumulou ilicitamente dois cargos públicos, um emprego público e um emprego na iniciativa privada, totalizando três vínculos públicos e um privado. Além disto, omitiu as informações sobre vínculos existentes quando tomou posse em um dos cargos. O réu alegou que este formulário questionava apenas o exercício de outro cargo ou função pública, sem menção a emprego público. O STJ entendeu que o réu era advogado e professor de Direito, com mestrado e doutorado, “*não se admitindo desconhecimento das vedações constitucionais*”.

Outro caso foi o de um réu que exercia, concomitantemente, cargo de assessor jurídico estadual e chefe de gabinete municipal. O elemento subjetivo ficou demonstrado, no entender do STJ, em razão de se tratar de profissional do Direito, que não poderia desconhecer a vedação constitucional.

Esta jurisprudência tem relevância porque enfatiza no conceito de dolo e má-fé, o conhecimento jurídico dos agentes públicos.

²¹ AgRg nos EDcl no AREsp 471.258/RJ, Rel. Ministro OLINDO MENEZES (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TRF 1ª REGIÃO), PRIMEIRA TURMA, julgado em 17/12/2015, DJe 12/02/2016.

²² AgRg no AREsp 372.957/RJ, Rel. Ministro OLINDO MENEZES (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TRF 1ª REGIÃO), PRIMEIRA TURMA, julgado em 03/11/2015, DJe 17/11/2015.

4.2.3 A acumulação de três cargos públicos caracteriza ato ímprobo

O réu assumiu três cargos de professor: o primeiro com 25h, o segundo com 20h e o terceiro com 16h. No caso, ao assumir o terceiro vínculo, no entendimento do STJ, ficou configurado o ato de improbidade administrativa²³.

5 Aspectos práticos para análise de acumulações ilícitas de cargos públicos

5.1 Da utilização do procedimento administrativo disciplinar sumário como complemento à atuação ministerial

Antes do ajuizamento da ação civil pública por improbidade administrativa, o membro do Ministério Público pode requisitar a instauração de procedimento administrativo disciplinar sumário, previsto no art. 133 da lei nº 8.112/90, para apuração da acumulação ilícita de cargos.

A utilização dos mecanismos administrativos disciplinares do ente público, no enfrentamento de acumulações ilícitas, atende duas finalidades: na inércia do gestor na realização do procedimento, demonstra sua leniência e conluio de vontade com o agente público que acumula; ou, caso o procedimento administrativo seja instaurado, o agente público que acumula cargos fica obrigado a optar por um deles, sob pena de demissão.

Com isto, é possível sanar a acumulação ilícita em tempo mais curto do que pela via judicial, pois o procedimento sumário é bastante simplificado e, portanto, mais célere. Desta maneira, é recomendável a utilização dos mecanismos de controle administrativo para a extinção do vínculo ilícito, deixando ao encargo do Judiciário apenas a aplicação das penas previstas no art. 12 da Lei nº 8.429/90.

5.2 Da declaração de inexistência acumulação de cargos

Quanto às diligências probatórias, é bastante importante se obterem as declarações de inexistência de acumulação de cargos públicos, pois a declaração ideologicamente falsa é apta a configurar o dolo do agente. Em realidade, a prática de crime de falsidade documental, no exercício do cargo,

²³ REsp 1666279/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 24/10/2017, DJe 19/12/2017.

por si já repercute no âmbito da improbidade administrativa, pois afronta o princípio da presunção de legalidade dos atos administrativos.

É de bom alvitre se requerer a declaração dos dois cargos públicos, pois, mesmo que inexistir o documento relacionado ao segundo vínculo, a declaração do primeiro vínculo servirá para demonstrar que o agente sabia sobre as restrições constitucionais atinentes à matéria.

Em caso de inexistência deste documento, como estratégia fiscalizatória do Ministério Público, deve-se expedir recomendação ministerial em face do gestor do ente público, para que promova recadastramento dos seus servidores e sane as irregularidades constatadas.

No futuro, este ato recomendatório poderá servir para responsabilização do gestor que deixar de obter as declarações de inexistência de acumulação de cargo, pois verificar-se-á que ele deixou de praticar ato de ofício (art. 11, inc. I da Lei nº 8.429/90) em detrimento aos princípios da Administração relativos à inacumulabilidade de cargos públicos. Todavia, se os documentos faltantes forem regularizados, esta responsabilização inexistente, mas novas investigações disporão da documentação necessária à apuração do caso.

É também necessário se atentar à ordem cronológica das acumulações de cargos, pois a declaração de inexistência de acumulação de cargos só é ideologicamente falsa quando assinada à época da criação do segundo vínculo estatal. Infelizmente, nosso sistema administrativo não obriga que o agente público comunique a nova acumulação a todos os entes públicos com o qual já possui vínculo.

5.3 Da folha de frequência

Quanto à análise da folha de frequência, para fins de incompatibilidade de horários, é bastante comum que as ausências do servidor sequer apareçam nesses documentos. Tem-se a seguinte situação: o servidor não compareceu, saiu mais cedo ou chegou mais tarde, e assinou com horário supostamente correto. Todavia, isto ocorreu nos dois cargos em que o servidor acumulador ocupa.

Se o motivo do preenchimento falso foi a existência de uma outra profissão, fica caracterizado o dolo do agente, tanto para fins penais como de improbidade administrativa. Também, o chefe imediato do servidor poderá ser responsabilizado por sua conduta omissiva quanto ao acompanhamento da frequência dos seus subordinados.

Noutro giro, caso a folha de frequência tenha sido adequadamente preenchida, mas os contracheques foram pagos em sua totalidade, o chefe indireto, ou o responsável pelos recursos humanos do ente público (a depen-

der de quem ignorou a folha de frequência), também poderá ser responsabilizado, pois não determinou a instauração de Procedimento Administrativo sumário para promover descontos no contracheque.

Na inexistência de provas acerca de qual dos dois cargos públicos não foi efetivamente exercido, a solução é a imputação da conduta ímproba ao cargo com menor remuneração, em homenagem ao princípio *in dubio pro reo*.

6 Conclusão

Após a Constituição Federal de 1988 e as Leis Federais nº 8.429/90 e 8.112/90, o nosso sistema jurídico passou a dispor de ferramentas adequadas para a fiscalização de acumulações ilícitas de cargos públicos.

No âmbito da jurisprudência, somente agora que diversas teses estão se firmando, tratando-se de um tema recorrente. Já no âmbito extrajudicial, quando se investiga o assunto, vê-se que há necessidade de certos cuidados quanto ao tema e utilização de métodos eficazes.

Para solução da questão, não basta tão somente a persecução do agente público que acumulou o cargo indevidamente. É necessário que o(a) Promotor(a) de Justiça se utilize dos mecanismos requisitórios ministeriais para fazer funcionar o sistema administrativo disciplinar do ente público, com a vantagem de obter-se uma célere decisão administrativa com a demissão do agente público que acumula ilicitamente um cargo, concentrando-se atividade judicial na aplicação de penalidades da Lei de Improbidade Administrativa. Também, há de se exigir a correção de falhas burocráticas do ente público quanto às declarações de inexistência de acumulação de cargo dos agentes públicos nomeados, para fins de produção probatória de qualidade no âmbito judicial.

Assim, com os avanços relativos ao tema, especialmente com a possibilidade de automação digital de algumas rotinas fiscalizatórias, será possível o estancamento destas condutas ilícitas, que prejudicam a qualidade do serviço público, geram gastos desnecessários ao Erário e ofendem diametralmente a nossa Constituição Federal.

Referências

- CARNEIRO, Alaim de Almeida. A acumulação de cargos públicos. Rio de Janeiro. *Revista de Direito Administrativo*, v.10, 1947. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/10257/0>>.
- DALLARI, Adilson Abreu. *Regime constitucional dos servidores públicos*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2013.
- GARCIA, Emmerson. *Improbidade administrativa*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- MASSON, Cleber. *Direito penal esquematizado*. São Paulo: Método, 2011.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- SILVA, Carlos Medeiros. Os funcionários públicos e a Constituição. Rio de Janeiro. *Revista de Direito Administrativo*, v. 33, 1953. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/12976>>.
- ZOLLER, Gregory. *Análise de cargos duplos: pode o legislativo criar exceções?* Indiana Law Review: 2004. Disponível em: <<https://mckinneylaw.iu.edu/ilr/pdf/vol37p733.pdf>>.