



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E APLICADAS  
CAMPUS SÃO CRISTOVÃO

**TADEU RODRIGUES CASTOR**

**ACUMULAÇÃO DE CARGOS, EMPREGOS E FUNÇÕES PÚBLICAS: UMA  
ANÁLISE SISTEMÁTICA SOBRE A QUESTÃO, COM ENFOQUE NA  
CONTROVÉRSIA DO ENTENDIMENTO DO CARGO TÉCNICO E/OU CIENTÍFICO**

São Cristóvão – Sergipe  
2020

**TADEU RODRIGUES CASTOR**

**ACUMULAÇÃO DE CARGOS, EMPREGOS E FUNÇÕES PÚBLICAS: UMA  
ANÁLISE SISTEMÁTICA SOBRE A QUESTÃO, COM ENFOQUE NA  
CONTROVÉRSIA DO ENTENDIMENTO DO CARGO TÉCNICO E/OU CIENTÍFICO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado pelo discente Tadeu rodrigues Castor como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Sergipe.

Orientador (a): Prof. Dr. Edmilson da Silva Pimenta

São Cristóvão – Sergipe  
2020

**TADEU RODRIGUES CASTOR**

**ACUMULAÇÃO DE CARGOS, EMPREGOS E FUNÇÕES PÚBLICAS: UMA  
ANÁLISE SISTEMÁTICA SOBRE A QUESTÃO, COM ENFOQUE NA  
CONTROVÉRSIA DO ENTENDIMENTO DO CARGO TÉCNICO E/OU CIENTÍFICO**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado pelo discente Tadeu  
Rodrigues Castor como requisito  
parcial para a obtenção do título de  
Bacharel em Direito pela  
Universidade Federal de Sergipe.

Banca Examinadora

---

Prof. Dr. Edmilson da Silva Pimenta  
Orientador

---

Prof. Dr. Clóvis Marinho de Barros Falcão  
Examinador I

---

Prof. Ms. Arnaldo de Aguiar Machado Junior  
Examinador II

Aprovado em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

## **AGRADECIMENTOS**

Sirvo-me deste momento para fazer alguns agradecimentos. E começo agradecendo, primeiramente, a Deus que permitiu que tudo isso acontecesse, ao longo de minha vida. Saiba, bondoso Deus, que a fé que tenho no senhor foi o combustível para minha disciplina, persistência e força.

Agradeço-te por todas as bênçãos que recaíram, não só sobre mim, mas também sobre todos aqueles que amo.

À minha mãezinha, que destinou grande parte de suas orações a mim, de modo que eu continuasse de pé, enfrentando as agruras que o destino teima em submeter aqueles que sonham em vencer na vida.

Por oportuno, agradeço aos meus irmãos que, de alguma forma, também contribuíram para que o sonho do curso de Direito se tornasse realidade.

À minha querida esposa Roberta Gonçalves e ao meu filho, Gabriel Castor, pelo amor incondicional dado a mim e por compreenderem minha dedicação à vida universitária.

À Universidade Federal de Sergipe, que abriu as janelas que me fazem vislumbrar um horizonte superior, eivado pela acendrada confiança no mérito e ética nela presentes.

Destaco, também, um agradecimento ao meu orientador, Doutor Edmilson Pimenta que me auxiliou proficuamente nessa caminhada, dando-me todo suporte no pouco tempo que lhe coube.

Por fim, agradeço pelo estímulo e empenho de diversas pessoas. Quero registrar toda a minha gratidão e apreço a todos aqueles que, direta ou indiretamente, contribuíram para que esta tarefa se tornasse uma realidade. A todos, quero manifestar os meus sinceros agradecimentos.

“Acima de tudo, dedico esse trabalho a Deus por ser tão presente e essencial em minha vida. O autor do meu destino. Meu guia que nunca me abandonou”

Dedico também à minha família por todo suporte dado nesta difícil empreitada.

## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo central demonstrar a condição legal sobre a acumulação de cargos, empregos ou funções públicas, com enfoque na controvérsia acerca do cargo técnico e/ou científico para fins de acumulação, além de fazer uma análise sobre o enquadramento das acumulações ilícitas como atos de improbidade administrativa. Para subsidiar essa pesquisa, foi realizado levantamento bibliográfico em obras jurídicas pertinentes ao tema e em documentos de ordem virtual. De acordo com a Constituição Federal de 1988, a acumulação de modo remunerado de cargos, empregos ou funções públicas é expressamente proibida, sendo permitida apenas caso haja compatibilidade de horários nas situações previstas na Lei Maior e para alguns cargos específicos. Esse estudo demonstra que a acumulação ilícita de cargos, empregos ou funções públicas apesar de vedada, acontece de forma abrangente na Administração Pública, por conta de fatores que envolvem a inexistência de banco de dados específico, a ausência de previsão legal com relação à devolução do rendimento recebido ilicitamente, ao erário, e o não enquadramento da conduta como improbidade administrativa. Todo esse contexto, além de desperdiçar recursos públicos, compromete a probidade e a celeridade dos serviços públicos. Por conta disso, faz-se necessário o aprimoramento das leis específicas, a fim de coibir esses atos ilícitos e garantir a qualidade na prestação de serviços públicos a sociedade.

**PALAVRAS CHAVE:** Acumulação Ilícita; Princípios Constitucionais; Improbidade Administrativa; Administração Pública.

## **ABSTRACT**

This paper aims to demonstrate the legal condition on the accumulation of positions, jobs or public functions, as well as to analyze the framing of illicit accumulations as acts of administrative misconduct. To support this research, a bibliographic survey was conducted in legal works relevant to the theme and in documents of virtual order. According to the Federal Constitution of 1988, the accumulation of paid positions, jobs or public functions is expressly prohibited, being allowed only if there is compatibility of schedules in the situations provided for in the Major Law and for some specific positions. This study demonstrates that the illicit accumulation of public positions, jobs, or functions, although forbidden, occurs broadly in the Public Administration, due to factors involving the lack of a specific database, the absence of legal provision regarding the return of unlawfully received income from the treasury, and the non-framing of conduct as administrative misconduct. All this context, besides wasting public resources, compromises the probity and speed of public services. Because of this, it is necessary to improve specific laws in order to curb these unlawful acts and guarantee the quality of public service to society.

**KEY WORDS:** Unlawful Accumulation; Constitutional Principles; Administrative Dishonesty; Public Administration.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>2 FUNDAMENTOS GERAIS SOBRE AGENTES PÚBLICOS E SEUS VÍNCULOS..</b>	<b>12</b>
2.1 Administração Pública: Conceituação.....	15
2.2 Deveres do Agente Público.....	16
2.3 Poderes e Deveres do Agente Público.....	18
<b>3 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS FUNDAMENTAIS PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....</b>	<b>21</b>
3.1 Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público.....	21
3.2 Princípio da Legalidade.....	22
3.3 Princípio da Supremacia do Interesse Público ou da Finalidade Pública.....	23
3.4 Princípio da Impessoalidade ou finalidade.....	24
3.5 Princípio da Moralidade e da Probidade Administrativa.....	24
3.6 Princípio da Publicidade e da Eficiência.....	25
<b>4 DAS ACUMULAÇÕES LEGALMENTE PERMITIDAS PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.....</b>	<b>27</b>
4.1 Acumulação de cargos, empregos e funções públicas.....	27
4.1.1 Acumulação sem remuneração.....	28
4.1.2 Acumulação de dois cargos de professor.....	30
4.1.3 Acumulação de um cargo de professor com outro técnico e a polêmica do conceito de Cargo Técnico e/ou Cargo Científico para fins de acumulação.....	31
4.1.4 Acumulação de cargos, empregos, funções públicas por militares e a recente inovação constitucional. ....	34
4.1.5 Acumulação de dois cargos de profissionais da saúde com outras profissões regulamentadas.....	37
4.1.6 Acumulação de um cargo ou função pública com cargo eletivo.....	39
4.1.7 Acumulação de um cargo de juiz ou membro do Ministério Público com outro cargo ou função de magistério.....	39



4.2 Acumulação de funções públicas.....	40
<b>5 ACUMULAÇÃO DE CARGOS E IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....</b>	<b>43</b>
5.1 Acumulação ilícita de cargos, emprego ou função pública.....	43
5.2 Previsão legal e penalidade aplicada.....	44
5.3 Enquadramento como improbidade administrativa.....	47
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>50</b>
<b>7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>51</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 instituiu, no caput do artigo 37, como princípios basilares e norteadores do desenvolvimento da Administração Pública, a moralidade, legalidade, impessoalidade e publicidade. Subsequentemente, por meio do advento da Emenda Constitucional nº 19/98, inseriu, de modo significativo, o princípio da eficiência.

Após fixar os princípios basilares do Direito Administrativo, a Constituição estabeleceu disposições que norteiam a Administração Pública. Dentre as disposições elencadas, para fins de realização desse objetivo, está o impedimento ou vedação à acumulação de cargos, empregos e funções públicas, previsto no inciso XVI do artigo 37.

A acumulação de cargo público é um tema recorrente nos tribunais brasileiros e muito controverso, visto que a limitação de acumulação de cargos com o intuito de minimizar ou reprimir os prejuízos causados à Administração Pública reporta-se à época do Brasil Colonial.

Hodiernamente, no ordenamento jurídico brasileiro, a regra é a não acumulação de cargos públicos. Esse impedimento possui perfil ético e moral dentro da Administração pública, pois veda o exercício de mais de um cargo pelo mesmo servidor, de forma remunerada. Legalmente, a acumulação de cargos possui relação intrínseca com o agravo do serviço público brasileiro.

Entretanto, por conta da grande controvérsia e das particularidades recorrentes, foi se tornando perceptível a necessidade de permissão de determinadas acumulações de cargos públicos. Essas permissões são as chamadas exceções legais da regra de não acumulação, e são interpretadas e resolvidas de modo jurídico restrito.

As exceções, que são tratadas no inciso XVI, do artigo 37, da Carta Magna configuram que é vedada a acumulação de cargos públicos, de forma remunerada, exceto quando acontecer compatibilidade de horários, a depender das especificidades instituídas no inciso XI, que retrata a acumulação de dois cargos de professor; um cargo de professor e outro técnico ou científico; de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde de forma devidamente regulamentada e, recentemente, de

policiais e bombeiros militares dos estados, os quais ganharam analogia ao cargo elencado no art. 37, XVI, b da CF88.

Há, ainda, mais três permissões de acumulação de cargos: para o cargo eletivo de vereador, para o cargo de juiz e outro de magistério e para o cargo de membro do Ministério Público e outro de magistério. Em todos esses casos, a acumulação está associada à possibilidade de compatibilidade do horário de trabalho.

Com base nesse contexto, o presente trabalho tem como objetivo fazer uma análise sistemática sobre as nuances que envolvem a conceituação de acumulação de cargos públicos, com vistas a debater sobre a controvérsia do cargo considerado técnico e/ou científico para uma possível acumulação.

Não obstante, o trabalho ainda objetiva suscitar a importância dos princípios constitucionais para uma administração pública eficiente e procura vislumbrar sobre as especificidades que permeiam a acumulação de cargos entre diferentes funções.

Dentro dessa perspectiva, inicialmente, será abordado o conceito e os fundamentos gerais sobre agentes públicos. Posteriormente, será fundamentado teoricamente a possibilidade ou não de acumulação de cargos entre as diversas profissões e sua relação com a agravante da improbidade administrativa na sociedade brasileira.

Em suma, o presente trabalho utiliza-se de pesquisa bibliográfica e da revisão da literatura, utilizando obras jurídicas diversas sobre o tema, bem como os dispositivos legais que regulamentam o assunto.

## 2 FUNDAMENTOS GERAIS SOBRE AGENTES PÚBLICOS E SEUS VÍNCULOS

Os órgãos gerais da administração pública detêm três elementos específicos relativos, que são a competência, a repartição e o agente. O primeiro elemento é representado pela tarefa que deve ser cumprida, o segundo concerne na gama de materiais e o último está centrado no ser humano que desenvolve a ação no órgão (MEIRELLES, 2008).

Todo o conceito de agente público é considerado mais abrangente que o de funcionários públicos em geral, porque na conceituação de agente público estão inseridos além de funcionários públicos, os agentes particulares e os agentes políticos, inclusive os que são contratados de modo temporário (MEIRELLES, 2008).

Para Carvalho Filho (2008), agente público é considerado toda pessoa física que está inserida dentro das funções públicas ou que prestam serviços a órgãos do Estado e a entidades administrativas diretas. Além disso, o mesmo autor retrata que essa função dentro da administração pode ser gratuita, remunerada, definitiva ou não e de natureza jurídica ou política.

Para Meireles (2008), agentes públicos são definidos como:

Agentes públicos são todas as pessoas físicas incumbidas, definitiva ou transitoriamente, do exercício de alguma função estatal. Os agentes públicos são gênero e repartem-se em cinco espécies, [...] agentes políticos, agentes administrativos, agentes honoríficos, agentes delegados e agentes credenciados [...] (MEIRELLES, 2008, p.76).

Cretella Júnior (2002) define como:

Daremos o nome de agentes públicos a todas as pessoas físicas que participam, de maneira permanente, temporária ou acidental, da atividade do Estado, seja por atos jurídicos, seja por atos de natureza técnica e material (CRETILLA JUNIOR, 2002, p.414).

Diante das representações sobre agentes públicos analisados, é correto afirmar que a terminologia agente público vai, desde as autoridades da república como chefes do Poder Executivo e Legislativo até servidores que desempenham as ações administrativas mais simplórias (CRETILLA JUNIOR, 2002).

Vale salientar que os agentes públicos, independente da remuneração, nível ou caráter hierárquico, são obrigados a desenvolver suas ações de acordo com os princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência. E a

execução de suas atividades deve retratar a vontade da sociedade preponderando o interesse da função pública.

A Constituição Federal de 1988 no capítulo que dispõe sobre a administração pública utiliza a expressão servidor público para designar pessoas que prestam serviços com vínculo empregatício a administração pública direta, a fundações públicas e a autarquias (COELHO, 2004).

Para Meirelles (2008):

Os servidores públicos, em sentido restrito ou estatutários, são os titulares de cargo público efetivo e em comissão, com regime jurídico estatutário geral ou peculiar e integrantes da Administração direta, das autarquias e das fundações públicas com personalidade de Direito Público. Tratando-se de cargo efetivo, seus titulares podem adquirir estabilidade e estarão sujeitos a regime peculiar de previdência social (MEIRELLES, 2008, p. 77).

Os servidores públicos são representados pelos agentes que possuem relação de trabalho estabelecida diretamente com o Estado ou com entidades atreladas a ele, em forma de prestação de serviço voltado para o interesse público e de caráter remunerado (COELHO, 2004).

Para Di Pietro (2007), a categoria dos servidores públicos pode ser dividida em três modalidades diferentes: servidores estatutários, empregados públicos e servidores temporários.

Os servidores estatutários estão sujeitos ao regime jurídico imposto pelo Estado por meio de leis específicas e com seus direitos adquiridos, independente da vontade do servidor. Ou seja os direitos são unilaterais e as modificações não atendem à vontade e o desejo do servidor (COELHO, 2004).

Os servidores estatutários são juntados em funções públicas de um cargo específico por meio de concurso público, quando se trata de cargos de provimento efetivo. Todavia, quando o provimento for comissionado a entrada na função pública independe da aprovação em concurso público, depende apenas da nomeação estabelecida pela autoridade ou órgão responsável em caráter que pese a conveniência ou oportunidade (MEIRELLES, 2008).

Di Pietro (2007) define a situação dos servidores estatutários como:

Os servidores públicos que se submetem a regime estatutário, quando nomeados ingressam numa situação jurídica previamente definida, à qual se submetem com o ato da posse; não há possibilidade de qualquer modificação das normas vigentes por meio de contrato, ainda que com a concordância da Administração e do servidor, porque se trata de normas de ordem pública cogentes, não derogáveis pelas partes (DI PIETRO, 2007, p. 435).

Vale ressaltar que os servidores públicos que integram esse regime estatutário exercem função pública que corresponde ao interesse da sociedade. Além disso, há prerrogativas especiais como a manutenção garantida do exercício do cargo e o impedimento de exonerações de forma irregular ou arbitrária.

Os empregados públicos são os agentes públicos que possuem vínculo por meio de contrato com as empresas públicas ou sociedades de economia mista da administração pública indireta. Essa categoria não participa do regime estatutário e sim do regime celetista (FIGUEREDO, 2001).

Meirelles (2008) define empregados públicos como:

São todos os titulares de emprego público (não de cargo público) da Administração Direta e Indireta, sujeitos ao regime jurídico da CLT, daí serem chamados também de celetistas. Pelo fato de não ocuparem cargos públicos, não podem adquirir a estabilidade prevista na CRFB/88 e portanto são enquadrados no regime geral da previdência social (MEIRELLES, 2008, p. 70).

Di Pietro (2007), define como:

[...] os contratados sob regime da legislação trabalhista, que é aplicável a partir das alterações decorrentes da Constituição Federal (EC n. 19), e portanto são ocupantes de emprego público. Desta forma, não podem estados e Municípios derogar outras normas da legislação trabalhista, já que não têm competência para legislar sobre Direito do Trabalho, que é competência privativa da União (art. 22, I, da Constituição). Muito embora estejam sujeitos à CLT, sujeitam-se a todas as normas constitucionais referentes a requisitos para a investidura, acumulação de cargos, vencimentos, entre outras previstas no Capítulo VII, do Título III, da Constituição (DI PIETRO, 2007, p. 430).

Mendauar (2003) relaciona o termo empregados públicos como:

O termo empregados públicos é utilizado como analogia à expressão utilizada no setor privado para designar o vínculo de trabalho entre empregador e empregado, que atua sob a égide da Consolidação das Leis do Trabalho CLT, transpondo para o Poder Público a relação entre o empregador e o agente público (MENDAUAR, 2003, p.286).

Dentro dessa assertiva, vale salientar que os empregados públicos contratados de acordo com o regime celetista exercem funções próprias que exigem o conhecimento profissional pertinente e específico do cargo habilitado.

Os servidores temporários possuem vínculo contratual com duração determinada junto à administração pública, levando em consideração a relevância e a excepcionalidade do interesse público (FIGUEREDO, 2001).

A Constituição Federal de 1988 estabelece em seu artigo 37 que os contratos temporários só podem ser realizados de acordo com a legislação.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público.

#### Segundo Meirelles (2008):

Os contratados temporários por tempo determinado são definidos como servidores públicos que estão submetidos ao regime jurídico administrativo especial da lei prevista no art. 37, IX, da Carta Magna, bem como ao regime geral da previdência social. Entende o STJ que as controvérsias relacionadas a contratação temporária é da competência da Justiça do Trabalho (MEIRELLES, 2008, p. 83).

Dessa forma, todo o processo de contratação só deve ser realizado por tempo determinado e em caráter temporário excepcional de total interesse público. Essa forma de prestação de serviços deve estar prevista em lei de forma específica que não se admita abrangência temporal ou permanência irregular no cargo (MEIRELLES, 2008).

Cabe ressaltar que os militares integram a administração pública como agentes públicos que detêm vínculo permanente ou temporário, com as corporações militares instituídas pela Constituição Federal de 1988, nos artigos 42 e 142. São considerados corporações militares as Forças Armadas, a Polícia Militar e os Bombeiros Militares (FIGUEREDO, 2001).

Art. 42. Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

Além das normas específicas instituídas pela Constituição de 1988, os militares estarão submetidos aos estatutos próprios de suas corporações delineando suas regras, idade, uniformes, direitos e deveres, condições de estabilidade, remuneração e carga horária (FIGUEREDO, 2001).

## 2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: CONCEITUAÇÃO

A Constituição Federal de 1988 dispõe, em seu artigo 37, sobre a Administração Pública:

Art. 37 – A administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Para Di Pietro (2005), o conceito de Administração Pública abrange a atividade de planejamento, controle e execução, tanto na esfera pública como na privada. Na esfera pública, representa todo o ordenamento do Estado em prol da execução de serviços destinados ao bem coletivo. Dessa forma, a Administração Pública é voltada para a garantia da satisfação do interesse coletivo de acordo com as necessidades gerais da sociedade e a vontade dos órgãos públicos e do Estado.

Di Pietro (2005) ainda ressalta que:

A Administração pública compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se reparte a atividade estatal, sendo essas funções, exercidas pelo Executivo, Legislativo e Judiciário (DI PIETRO, 2005, p. 54).

No entendimento de Friede (1996) a Administração Pública é considerada :

[...] objeto básico do direito administrativo, a acepção do vocábulo “administração”, corresponde exatamente ao vocábulo “Administração Pública”, sendo, portanto, os dois vocábulos, para efeitos de direito administrativo, sinônimos referidos. Nesse sentido, o conceito de “Administração” ou “Administração Pública”, à luz do direito administrativo, é exatamente o de atividade que o Estado desenvolve, por meio de seus órgãos, para a consecução do interesse público (FRIEDE, 1996, p. 15).

Cretella Júnior (1992) define a Administração Pública como uma atividade que possibilita a execução de providências diferenciadas e de diversas esferas e naturezas, que visam diretamente a garantia da satisfação dos direitos fundamentais do ser humano.

Na visão de Di Pietro (2005) a Administração Pública pode ser classificada em sentido subjetivo e objetivo. Em sentido subjetivo, há designação dos entes que compõem a atividade administrativa como pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos. Já no sentido objetivo, há designação da natureza exercida pelos entes. Seria a função administrativa propriamente dita.

## 2.2 DEVERES DO AGENTE PÚBLICO

Todo agente, empregado ou servidor público possui, como pressuposto fundamental, prestação de serviço e atendimento a uma demanda pública, de acordo com as normas constitucionais e legais pertinentes à administração pública.

Para Meirelles (2008), os poderes e deveres específicos dos agentes públicos devem ser expressos categoricamente em lei, instituídos e determinados pela moral



administrativa e pelo interesse coletivo público. Além disso, são instituídos deveres funcionais que asseguram a celeridade e eficácia das ações administrativas públicas.

Em seu artigo 116, a Lei nº 8.112/90 delinea os deveres dos servidores públicos federais e que muitos Municípios e Estados já incluíram em seus próprios estatutos.

Art. 116. São deveres do servidor:

I - exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo;

II - ser leal às instituições a que servir;

III - observar as normas legais e regulamentares;

IV - cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais;

V - atender com presteza;

VI - levar as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo ao conhecimento da autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, ao conhecimento de outra autoridade competente para apuração;

VII - zelar pela economia do material e a conservação do patrimônio público;

VIII - guardar sigilo sobre assunto da repartição;

IX - manter conduta compatível com a moralidade administrativa;

X - ser assíduo e pontual ao serviço;

XI - tratar com urbanidade as pessoas;

XII - representar contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder.

Parágrafo único. A representação de que trata o inciso XII será encaminhada pela via hierárquica e apreciada pela autoridade superior àquela contra a qual é formulada, assegurando-se ao representando ampla defesa.

O regime jurídico atual impõe uma gama de deveres aos servidores públicos como condições para execução de um desempenho eficaz e um bom funcionamento das ações públicas.

Ao agente público é instituído o dever de obediência que determina o ordenamento legal e a execução fidedigna das leis e dos seus superiores.

O dever de obediência está diretamente atrelado ao princípio da legalidade sob pena de responsabilização caso haja alguma ilicitude de alguma ação. Vale salientar, que o agente público deve cumprir com exatidão as ordens legais, o que não deve ser confundido com toda e qualquer ordem ou ação superior e hierárquica (MOTTA, 2002).

O dever de lealdade ou dever de fidelidade segundo Meirelles (2008) está centrado de modo que:

O dever de lealdade exige de todo servidor a maior dedicação ao serviço e o integral respeito às leis e às instituições constitucionais, identificando-o com os superiores interesses do Estado. Tal dever impede que o servidor atue contra os fins e os objetivos legítimos da Administração, pois que, se assim agisse, incorreria em infidelidade funcional, ensejadora da mais grave penalidade, que é a de demissão, vale dizer, o desligamento compulsório do serviço público (MEIRELLES, 2008, p.73).

Desse modo, qualquer ação que conluir contra os princípios norteadores da administração pública estará quebrantando os deveres de honestidade, legalidade e lealdade ao serviço público.

O dever de conduta e ética desdobra-se do princípio constitucional da moralidade administrativa e regulamenta ao servidor público a obrigatoriedade de não subestimar a conduta ética (MOTTA, 2002).

O dever de eficiência na administração pública está centrado no caráter qualitativo e quantitativo das ações de modo que sua realização seja satisfatória e competente (MOTTA, 2002).

Moraes (2002) retrata o dever da eficiência como:

[...] é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social. Note-se que não se trata da consagração da tecnocracia, muito pelo contrário, o princípio da eficiência dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação dos serviços públicos sociais essenciais à população, visando a adoção de todos os meios legais e morais possíveis para a satisfação do bem comum (MORAES, 2002, p.294).

Sendo assim, o dever da eficiência destina ao agente público, como o dever e a obrigatoriedade de conduzir as ações e funções de modo rentável, funcional, eficaz e perfeita. Esse dever está diretamente associado ao princípio da legalidade, no tocante aos resultados positivos e satisfatórios das ações que envolvem a sociedade coletiva e pública.

### 2.3 PODERES DEVERES DO AGENTE PÚBLICO

Todo o ordenamento jurídico proporciona aos agentes públicos prerrogativas específicas que desenvolvam bens e ações de interesse da sociedade, em nome do Estado Democrático de Direito.

Assim, cada agente público tem no seu rol de atribuições o poder de colocar em prática atos administrativos que visem a qualidade da gestão pública. Todavia, esse cenário não reflete a concessão de privilégios pessoas, mas sim garantias funcionais (FREITAS, 2004).

Os agentes públicos ao serem inseridos nos cargos públicos possuem o poder de decisão e mérito para discernir sobre as melhores alternativas que envolvam as decisões específicas do seu cargo.

Gasparini (2002) ressalta que só há poder administrativo se houver o cumprimento eficiente das especificidades e atribuições, determinado pela legislação, a fim de desenvolver a conjuntura da administração pública

O poder-dever de agir é expressamente reconhecido pela doutrina jurídica e pela jurisprudência como forma do poder administrativo ser conferido à administração a fim de atingir um propósito público (FREITAS, 2004).

Di Pietro (2007), retrata a execução desse poder como uma direção ao qual não há possibilidade de omissão, e que deve ser exercido dentro dos limites da razoabilidade e que a fiscalização é responsabilidade da administração, porém não possui tarefa pertinente de executar os serviços de gestão da empresa.

O dever de probidade exige que a atuação circunstancial do administrador público seja em consonância e paridade com a prática dos princípios de moralidade e honestidade administrativa, caso isso não ocorra há a possibilidade de aplicação de sanções administrativas, políticas e penais (DI PIETRO, 2007).

a) O Estatuto dos Servidores Públicos da União, Lei n. 8.112/90, estabelece normas proibitivas de condutas ímprobas no trato de bens que são confiados à gestão, responsabilizando-os por dilapidação e mau emprego de recursos públicos;

b) A Lei da Improbidade Administrativa, Lei n. 8.247/92, estabelece condutas aplicáveis aos casos de improbidade administrativa, bem como condutas. Estas condutas encontram-se classificadas como ações em que: i) importam enriquecimento ilícito, no art. 9º; ii) cause prejuízo ao erário, no art. 10; e iii) atenham contra os princípios da Administração Pública, no art. 11. Já as sanções decorrentes destas condutas encontram-se previstas no arts. 12, a partir do rol estabelecido no art. 37, § 6º, da CF – levando-se em conta a extensão do dano e proveito material;

c) A Lei de Ação Popular, Lei n. 4.717/65, elenca os atos passíveis de anulação por ilegalidade e lesividade ao patrimônio público, permitindo a qualquer pessoa, desde que demonstre a condição de cidadão, promover a competente ação para reparar a lesão;

d) O Decreto-lei n. 201/67 estabelece os crimes de responsabilidade de prefeitos e vereadores, incluído, entre as condutas vedadas, as que afrontem a probidade administrativa (BRUNO, 2005, p.98).

O dever de probidade está associado à composição ética do administrador e a lisura dos seus atos confere garantia e legitimidade à sua atuação.

A legislação infraconstitucional dispõe de ferramentas que tratam do dever de improbidade e explanam sobre as possíveis sanções ou punições à improbidade.

O dever de prestar contas é constituído como um dever inerente ao perfil do administrador público e que se refere de modo intrínseco com a gestão dos bens e interesses da coletividade.

Vale ressaltar que, conforme o artigo 84, da Constituição Federal, a obrigação de prestar contas é do Presidente da República, Governadores e Prefeitos municipais, e não dever da União, do Estado ou do Município.

Todo o dever de prestar contas se associa ao princípio da indisponibilidade do interesse público, pois todos os atos do governo e da administração devem ser resultado de um processo de gestão financeira e administrativa eficientes.

### **3 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS FUNDAMENTAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

#### **3.1 PRINCÍPIO DA INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO**

O exercício da atividade administrativa envolve inúmeros deveres para o agente público e para a própria administração pública, no que concerne ao dever de guarda, aprimoramento e conservação circunstancial do interesse público. Dessa forma, não há espécie de liberdade de disposição ou renúncia, e sim indisponibilidade.

Figueiredo (2001), retrata a indisponibilidade do interesse público como um método de inferir competência da administração, a fim de tornar essencial o cumprimento da prestação de utilidade pública.

De acordo com o Supremo Tribunal Federal citado por Figueiredo (2001), o princípio da indisponibilidade pode ser entendido como:

Em regra, os bens e o interesse público são indisponíveis, porque pertencem à coletividade. É, por isso, o Administrador, mero gestor da coisa pública, não tendo disponibilidade sobre os interesses confiados à sua guarda e realização. Todavia, há casos em que o princípio da indisponibilidade do interesse público deve ser atenuado, mormente quando se tem em vista que a solução adotada pela Administração é a que melhor atenderá à últimação deste interesse. Assim, tendo o acórdão recorrido concluído pela não onerosidade do acordo celebrado, decidir de forma diversa implicaria o reexame da matéria fático-probatória, o que é vedado (FIGUEIREDO, 2001, p.39).

Em consonância com o princípio da indisponibilidade, os bens, direitos e serviços públicos estão à livre disposição dos órgãos ou agente públicos que possuem o dever de administrar e curá-los. Por conseguinte, não há possibilidade de os agentes públicos deixarem de executar os poderes e o cumprimento correto dos deveres impostos e instituídos de modo legal (FIGUEREDO, 2001).

Conforme Alexandre Guimarães (2008), o princípio da impessoalidade pode ser entendido em suas entrelinhas como:

Em razão do princípio da indisponibilidade, não é concedida liberdade absoluta ao administrador, para concretizar transações de qualquer natureza, sem prévia autorização legal. Insta salientar que os agentes públicos não têm disponibilidade sobre os interesses públicos destinados à sua guarda e realização, até porque os bens, direitos e interesses públicos são confiados ao administrador tão-somente para a sua gestão, e jamais para a sua disposição sem justa causa. Por esse motivo é que o poder de disposição para aliená-los, renunciá-los ou transacioná-los, dependerá sempre de lei (GUIMARAES, 2008, p.136).

### 3.2 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

O princípio da legalidade possui caráter específico do Estado de Direito e institui a garantia do respeito aos direitos individuais, estabelecendo a garantia circunstancial da identidade genuína. Além disso, esse princípio determina as fronteiras de atuação administrativa que de alguma forma possam restringir os direitos da coletividade (FIGUEREDO, 2001).

O princípio da legalidade é definido no inciso II do artigo 5º da CRFB/88 quando declara que ninguém é obrigado a fazer ou deixar de realizar alguma coisa que não esteja de acordo com as disposições legais.

Meirelles (2008), delinea que, dentro da conjuntura da administração pública, não há permissão senão dentro da lei. Já no particular, há a ocorrência do que é permitido em lei e do que não é proibido.

Dentro dessa assertiva, é dever do agente público observar suas ações de acordo com o princípio da legalidade, pois o desrespeito à gestão de atividades públicas constitui ato de improbidade administrativa. Assim, a lei é a única doutrina a ser seguida, não há possibilidade de um administrador público impor ou instruir de modo diferente do que está previsto em lei.

O princípio da legalidade está instituído na Constituição Federal no artigo 5.

**Art. 5º** Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-lhes aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

II – Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.

Para Alexandre Guimarães (2008), o princípio da legalidade pode ser entendido como:

Ressoa evidente que o princípio da legalidade constitui uma das principais garantias dos direitos individuais, já que a própria lei, que define os aludidos direitos, também estabelece os limites da atuação administrativa, restringindo, por vezes, o exercício de tais direitos, em benefício da coletividade. O princípio da legalidade, que não está albergado apenas no artigo 37, mas também nos artigos 5º, incisos II e XXXV, e 84, inciso IV da Lei Maior, importa em subordinação do administrador à legislação, devendo ser fielmente realizadas as finalidades normativas, posto que só é legítima a atividade do administrador

público, se estiver compatível com as disposições legais (GUIMARAES, 2008, p.133).

Para Pazzagemi Filho (2003), a legalidade é a condição basilar para todos os princípios constitucionais e sua execução é demonstrada pela total submissão às disposições legais.

### 3.3 PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO OU DA FINALIDADE PÚBLICA

Para Meirelles (2008), o princípio da supremacia do interesse público está atrelado ao da finalidade pública:

O primeiro enfatiza a superioridade do interesse da coletividade sobre o interesse particular. A primazia do interesse público sobre o privado é inerente à atuação estatal e domina-a, na medida em que a existência do Estado justifica-se pela busca do interesse geral. [...] com o nome de interesse público a Lei 9.784/99 coloca-o como um dos princípios de observância obrigatória pela Administração Pública (MEIRELLES, 2008, p. 64).

Desse modo, a finalidade sempre estará associada a um objeto correto ligado à importância do interesse público, como garantia circunstancial da lisura da administração pública.

Para Di Pietro (2007), o princípio da finalidade pública pode ser demonstrado de modo que esteja presente em todo e qualquer momento de aplicação geral da lei como forma de inspirar a autoridade administrativa e o legislador a executar de modo concreto a administração pública.

Bandeira de Mello (2010), ressalta a importância do princípio do interesse público como:

O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado é princípio geral de Direito inerente a qualquer sociedade. É a própria condição de sua existência. [...] Afinal, o princípio em causa é um pressuposto lógico do convívio social (MELLO, 2010, p.96)

Araújo (1994), ressalta de modo sistêmico:

O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado coloca os interesses da Administração Pública em sobreposição aos interesses particulares que com os dela venham eventualmente colidir. Com fundamento nesse princípio é que estabelece, por exemplo, a autotutela administrativa, vale dizer, o poder da administração de anular os atos praticados em desrespeito à lei, bem como a prerrogativa administrativa de revogação de atos administrativos com base em juízo discricionário de conveniência e oportunidade (ARAUJO, 1994, p.268).

Dentro das normas da administração pública não há possibilidade nem liberação de uso de poderes como: requisitar, punir ou intervir para prejudicar terceiros na tentativa de benefício próprio ou de outra pessoa. E, se mesmo assim, os interesses individuais prevalecerem mais que os interesses públicos, estará consumado o ato fidedigno de ilegalidade.

### 3.4 PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE OU FINALIDADE

Este princípio direciona o administrador público à prática de ações para fins legais. É diretamente relacionado a questões que inferem neutralidade e objetividade da administração pública a fim de atender de modo exclusivo o interesse público de forma completa. Não há dentro das normas desse princípio a possibilidade de promoção ao interesse individual

Para bandeira de Mello (2010), o princípio da impessoalidade retrata a situação da administração de modo que:

A Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimidas. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie. O princípio em causa não é senão o próprio princípio da igualdade ou da isonomia (MELLO, 2010, p.38).

Atos como nepotismo, exigência de concurso público, favorecimento pessoal, desvios de poder e doutrinas partidárias são questões tratadas a partir do princípio da impessoalidade.

### 3.5 PRINCÍPIO DA MORALIDADE E DA PROIBIDADE ADMINISTRATIVA

A partir desse princípio, há a imposição aos agentes públicos de compor uma forma de atuação baseada na ética e que não seja capaz de ferir os preceitos da moralidade da sociedade. Foi instituído a partir do art.37 da CF 1988 como princípio básico constitucional destinado a atividade pública.

Para Freitas (2004) é possível inferir que o princípio da moralidade reflete:

O dever de a Administração Pública observar, com pronunciado rigor e a maior objetividade possível, os referenciais valorativos basilares vigentes, cumprindo, de maneira precípua até, proteger e vivificar, exemplarmente,



a lealdade e a boa-fé para com a Sociedade, bem como travar o combate contra toda e qualquer lesão moral provocada por ações públicas destituídas de probabilidade e honradez (FREITAS, 2004, p.36).

Toda a constituição de 1988, desde sua promulgação, institui dentro do Estado Democrático as discussões acerca do assunto da ética e da moral como ferramenta primordial da lisura da administração pública. Dessa forma, o advento do princípio da moralidade constitui pressuposto básico sobre os atos que envolvem as questões de probidade administrativa (FIGUEREDO, 2001).

Para Caetano (1997), a probidade administrativa está diretamente associada à execução de atividades com honestidade e sem caráter do proveito individual e pessoal.

Di Pietro (2007), define as possíveis ações que devem ser feitas a partir do surgimento da moralidade.

Não só o bem e o mal, o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, mas também entre o honesto e o desonesto; há uma moral institucional, contida na lei, imposta pelo Poder Legislativo, e há a moral administrativa, que é 'imposta de dentro e vigora no próprio ambiente institucional e condiciona a utilização de qualquer poder jurídico, mesmo o discricionário (PIETRO, 2007, p. 91).

Assim, o objetivo principal do princípio da moralidade é a constante luta contra os desvios de poder nos atos administrativos, e o não cumprimento a esse princípio acarreta ato de improbidade administrativa cabível de punição ou suspensão dos direitos políticos para os servidores públicos, além da perda da função pública e o ressarcimento ao erário.

### 3.6 PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE E DA EFICIÊNCIA

O princípio da publicidade está associado de modo integral às noções de transparência da administração pública.

A publicidade constitui uma ferramenta essencial de controle dos atos administrativos, para que haja acompanhamento das ações pelo povo. Por conta disso, todo o tratamento da coisa pública não deve ser secreto ou reservado.

O princípio da eficiência determina que haja a execução e os resultados favoráveis em relação aos objetivos inerentes ao Estado e à administração pública.

Moraes (2002), retrata o princípio da eficiência como:

Assim, princípio da eficiência é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta a seus agentes a persuasão do bem comum, por meio do

exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social. Note-se que não se trata da consagração da tecnocracia, muito pelo contrário ao princípio da eficiência dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação dos serviços essenciais à população, visando à adoção de todos os meios legais e morais possíveis para a satisfação do bem comum (MORAES, 2002, p.16).

Todo o processo de legitimidade da administração pública está diretamente associado à funcionalidade da eficiência e a execução eficaz e satisfatória baseada na melhor concepção. Toda a conjuntura ineficiente dos agentes públicos é considerada não legítima e configura ato de improbidade.

## **4 DAS ACUMULAÇÕES LEGALMENTE PERMITIDAS PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

### **4.1 ACUMULAÇÃO DE CARGOS, EMPREGOS E FUNÇÕES PÚBLICAS**

A regra geral para acumulação de cargos, empregos e funções públicas está disposta no art.37, incisos XVI e XVII.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

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

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

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.

A princípio, é válido ressaltar que o impedimento de acumulação está associado a cargos, empregos ou funções públicas acumuladas que sejam remuneradas. Outrossim, se um dos cargos não possuir remuneração não há impedimento.

Conforme o art. 37, a exceção permitida está relacionada somente a dois cargos, empregos ou funções, ocorrendo acumulação tripla remunerada não há possibilidade jurídica de acumulação, salvo quando um dos cargos ou empregos ou funções não possuam remuneração e que pese a ocorrência da conformidade de horários (CARVALHO FILHO, 2008).

Para Spitzcovsky (2013), o impedimento da acumulação de cargos remunerados interfere nos cargos, empregos e funções da administração direta e indireta, seja de modo interno de cada uma, seja entre dois setores distintos da administração. Com isso, veta-se a possibilidade de descontrole injustificado das ações dos servidores lotados na administração direta e indireta.

Vale destacar, que para muitos estudiosos o direito permissivo de acumulação é constitucional e, por vezes, tem instituído em caráter de direito subjetivo do servidor.

Caso haja a compatibilidade de horário, nos casos que são permitidas às acumulações, não pode haver impedimento deste dispositivo constitucional.

Dentro dessa perspectiva, é necessário discorrer sobre a controvérsia na conceituação do cargo técnico e científico. Já que há uma situação permissiva de um cargo de professor e outro técnico ou científico, conforme a alínea b, inciso XVI do art.37 (CARVALHO FILHO, 2008).

Para José Carvalho Filho (2014) a polêmica entre a conceituação e especificação do cargo técnico e científico é abrangente. Dessa forma, o autor dispõe que:

O conceito de cargo técnico ou científico, por falta de precisão, tem provocado algumas dúvidas na Administração. O ideal é que o estatuto fixe o contorno mais exato possível para sua definição, de modo que se possa verificar, com maior facilidade, se é possível, ou não, a acumulação. Cargos técnicos são os que indicam a aquisição de conhecimentos técnicos e práticos necessários ao exercício das respectivas funções. Já os cargos científicos dependem de conhecimentos específicos sobre determinado ramo científico. Normalmente, tal gama de conhecimento é obtida em nível superior; essa exigência, porém, nem sempre está presente, sobretudo para os cargos técnicos. Por outro lado, não basta que a denominação do cargo contenha o termo "técnico": o que importa é que suas funções, por serem específicas, se diferenciem das meramente burocráticas e rotineiras. Seja como for, nem sempre será fácil atribuir tais qualificações de modo exato. As soluções adequadas normalmente são adotadas ao exame da situação concreta (CARVALHO FILHO, 2014, p.1344).

Essa questão entre um cargo técnico e científico é, há muitos anos, debatida nos tribunais de justiça, ganhando uma turva análise no STF em 1997,

Acumulação de emprego de atendente de telecomunicações de sociedade de economia mista, com cargo público de magistério. Quando viável, em recurso extraordinário, o reexame das atribuições daquele emprego (atividade de telefonista), correto, ainda assim, o acórdão recorrido, no sentido de se revestirem elas de 'características simples e repetitivas', de modo a afastar-se a incidência do permissivo do art. 37, XVI, b, da Constituição." (AI192.918-AgR, Rel. Min. Octavio Gallotti, julgamento em 3-6-97, DJ de 12-9-97).

No entanto, esse debate tem ganhado outras conotações e, por essa razão, é tema recorrente nas jurisprudências nas diversas instâncias do judiciário, conforme adiante analisaremos.

#### 4.1.1 Acumulação sem remuneração

Como foi anteriormente visto, salvo as exceções previstas por lei, é proibida a acumulação remunerada de cargos, empregos ou funções públicas. Entretanto, se há

a proibição expressa de acumulação remuneração, há a capacidade permissiva da acumulação de cargos de modo não remunerado.

Nesse sentido Meirelles (2008), explana que:

A proibição de acumular, sendo uma restrição de direito, não pode ser interpretada ampliativamente. Assim, como veda a acumulação remunerada, inexistem óbices constitucionais à acumulação de cargos, funções ou empregos do serviço público desde que o servidor seja remunerado apenas pelo exercício de uma das atividades acumuladas (MEIRELLES, 2008, p. 79).

A controvérsia se torna abrangente quando por meio da lei 8.112/90 define e veta o serviço gratuito, a não ser na modalidade e em caráter de serviço voluntário disciplinado pela Lei 9.608/98. Desse modo, pelo menos em âmbito federal, é impossível a investidura acumulada e não remunerada em cargos públicos (MENDONÇA, 2009).

Nessa perspectiva, surge a questão sobre a acumulação de dois cargos quando um não possui remuneração. Para Araújo (1994), há duas posições de interpretação sobre a controvérsia. A primeira defende que a proibição é constitucional e deriva da vedação de cumulação de remunerações provenientes de cargos públicos. A segunda posição ressalta que a proibição a acumulação de cargos ocorre independente se o servidor está afastado ou não de um de seus cargos sem remuneração.

Para Maria Luiza Tavares (2008), não há justificativa pertinente ao acúmulo de cargos que não podem se acumular, ainda que seja de forma não remunerada. A autora retrata a impossibilidade de ascensão ao serviço público por parte de alguns devido ao acúmulo de cargos de outros.

É sabido que no Ordenamento Jurídico Brasileiro o resultado final é sempre dado pelo STF e por inúmeras vezes o posicionamento foi contra a acumulação não remunerada, ainda que o servidor possuísse um a das hipóteses de afastamento sem a remuneração. Essas decisões foram justificadas a partir do princípio da moralidade administrativa (TAVARES, 2008).

Dallari (1975) argumenta que, ainda que haja o servidor público sem remuneração e ele seja o titular de um cargo público, isto não seria motivo circunstancial para que houvesse o impedimento, já que dessa forma não há acúmulo de remuneração ou atividades.

Em suma, a possibilidade de ocorrência ou não da acumulação sem remuneração corrobora grandes questões e discussões no meio acadêmico e jurídico, seja por conta da defesa da legalidade dos princípios da moralidade e eficiência ou pela falta de justificativa de um servidor ocupar dois cargos, somente desenvolvendo as atividades e recebendo pagamento de um cargo apenas.

Nesse cenário foi publicado a Súmula do Tribunal de Contas da União que em seu enunciado 246 determina que:

O fato de o servidor licenciar-se, sem vencimentos, do cargo público ou emprego que exerça em órgão ou entidade da administração direta ou indireta não o habilita a tomar posse em outro cargo ou emprego público, sem incidir no exercício cumulativo vedado pelo artigo 37 da Constituição Federal, pois que o instituto da acumulação de cargos se dirige à titularidade de cargos, empregos e funções públicas, e não apenas à percepção de vantagens pecuniárias (ACORDAO – TCU 246-2008).

Assim sendo, há algumas controvérsias sobre o tema, não obstante, a única condição incomum que permite a acumulação de cargos, funções ou empregos públicos está relacionado ao fato do servidor não receber mais de uma remuneração.

#### 4.1.2 Acumulação de Dois Cargos de Professor

Os professores alocados dentro do âmbito da administração pública Federal, pertencentes ao quadro de pessoal das universidades, institutos de educação ou ao cargo do magistério estadual e municipal são organizados dentro da disposição legal nº 12.772/2012.

Os docentes das Instituições Federais de ensino são regidos por um regime de trabalho composto de 40h semanais, de modo integral e com direito a dedicação exclusiva destinado a atividade de extensão e pesquisa. Quando não ocorre esse regime de ensino pode ocorrer a prática de 20 horas semanais de trabalho, com possibilidade de extensão para 40 horas de modo integral dividido em dois turnos sem dedicação exclusiva (CARVALHO FILHO, 2008).

É válido ressaltar que o regime de dedicação exclusiva impede o docente de exercer outra atividade remunerada, seja no âmbito privado ou público. Salvo as situações previstas no artigo 21, incisos I a XII, da Lei 12.772, os quais os docentes são remunerados por meio de gratificações extraordinárias ou bolsas.

Toda a situação de acumulação de cargos envolvendo dois vínculos de professor se faz necessária uma abordagem minuciosa sobre a possibilidade de

compatibilidade de horário para a execução cumulativa de dois cargos de professor submetidos ao regime de 40 horas semanais.

Não há vedação legal que proíba um servidor exercer dois cargos de professor, após a ocorrência da aposentadoria de um dos cargos. Dessa forma, mesmo na inatividade, o regime de trabalho de dedicação exclusiva não impede, após a aposentadoria, o reingresso do servidor público para a execução de um cargo técnico ou científico e até mesmo do magistério.

#### 4.1.3 Acumulação de um Cargo de Professor com outro Técnico e a polêmica do conceito de Cargo Técnico e/ou Cargo Científico para fins de acumulação

De acordo com a Constituição Brasileira, a regra geral está centrada na proibição da cumulação remunerada de cargos, empregos ou funções públicas, devidamente previstas no artigo 37, inciso XVI. Entretanto, há três hipóteses legalmente previstas: acumulação de dois cargos de professor, um cargo de professor com um cargo técnico ou científico, ou dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde com profissões regulamentadas.

Recentemente, foi promulgada Emenda Constitucional nº 101/2019, da qual trataremos adiante, que acrescenta também à lista desses seletos cargos, que têm direito à acumulação, os militares estaduais.

Porém, ao perلustrarmos sobre essa temática, percebemos que o cargo de professor pode, perfeitamente, respeitando-se a compatibilidade de horários, que é fator preponderante para a licitude da acumulação, acumular com o cargo de técnico ou científico. Ocorre que é aí onde nasce o imbróglio e que tem resultado em diversas demandas judiciais: o que vem a ser um cargo técnico para fins de acumulação?

Essa pergunta causa um certo embaraço porque não há um conceito seguro para que consideremos esse ou aquele cargo como sendo técnico ou científico para fins de acumulação. A própria Constituição Federal e o legislador constituinte se omitiram em defini-lo. Nesta esteira, o que se percebe é que o judiciário tem se esbarrado na falta desta definição para resolver as demandas que lhe são apresentadas sobre a questão da acumulação de funções; sobretudo, nas funções que envolvem cargo técnico ou científico.

Assim, resta patente assinalar sobre a existência de uma dificuldade encontrada pelo aplicador do direito identificar se tal ou qual função, por exigir uma certa *expertise* para o seu exercício, estará aplicando conhecimentos teóricos científicos ou simplesmente repetindo uma praxe, já que, como falamos, a Constituição de 1988 não conceituou ou definiu o que é um cargo técnico ou científico, para fins de acumulação. Não estaria, portanto, no arbítrio do aplicador do direito, tampouco do legislador, escolherem qual profissão se enquadra como técnica ou científica. Pelo menos não, quando o constituinte não lhes outorgou tais poderes ilimitados.

Em nada adiantaria limitar a cumulação remunerada de cargos àqueles cargos técnicos ou científicos, e ao mesmo tempo conferir aos poderes infraconstitucionais a atribuição de lastrear todo e qualquer cargo como técnico ou científico. Ou, ao contrário, desconhecer qualquer que seja o cargo como assim caracterizado.

Não há como negar: estamos diante dum “limbo jurídico” existente na conceituação do cargo técnico para fins da acumulação.

Demasiadas correntes jurídicas se apegam à ideia de que o “cargo técnico é aquele que requer conhecimento específico na área de atuação do profissional, com habilitação específica de grau universitário ou profissionalizante de 2º grau; ou, ainda, quando esse cargo importar a aplicação do conhecimento teórico e da habilidade pessoal para promover uma alteração no universo físico ou social”. A noção de ‘técnica’ vincula-se, então, a dois aspectos interrelacionados.

O primeiro é a transposição para a vida prática de um conhecimento técnico, de modo a gerar uma utilidade efetiva e concreta. Os serviços ditos ‘técnicos’ caracterizam-se por envolverem a aplicação de rigorosa metodologia ou formal procedimento para atingir determinado fim. A técnica pressupõe a operacionalização do conhecimento científico, permitindo aplicações práticas para uma teoria. Através de serviço técnico, obtém-se a alteração no universo circundante e se atinge um resultado preordenado que se colimava.

A segunda característica de um serviço técnico reside na exigência de uma habilidade individual, numa capacitação peculiar, relacionada com potenciais personalíssimos. Promove-se uma espécie de ‘transformação’ do conhecimento teórico em prático, o que envolve um processo intermediado pela capacidade humana. Daí segue que toda atividade técnica reflete a personalidade e a habilidade humanas.



José Carvalho Filho (2014), aponta a dificuldade existente em conceituar o que seria cargo técnico e cargo científico.

O conceito de cargo técnico ou científico, por falta de precisão, tem provocado algumas dúvidas na Administração. O ideal é que o estatuto fixe o contorno mais exato possível para sua definição, de modo que se possa verificar, com maior facilidade, se é possível, ou não, a acumulação. Cargos técnicos são os que indicam a aquisição de conhecimentos técnicos e práticos necessários ao exercício das respectivas funções. Já os cargos científicos dependem de conhecimentos específicos sobre determinado ramo científico. Normalmente, tal gama de conhecimento é obtida em nível superior; essa exigência, porém, nem sempre está presente, sobretudo para os cargos técnicos. Por outro lado, não basta que a denominação do cargo contenha o termo "técnico": o que importa é que suas funções, por serem específicas, se diferenciem das meramente burocráticas e rotineiras. Seja como for, nem sempre será fácil atribuir tais qualificações de modo exato. As soluções adequadas normalmente são adotadas ao exame da situação concreta (CARVALHO FILHO, 2014, p.671).

Esse pensamento nos traz uma inquietação que nos permite, com data vênua, discordar do nobre catedrático, pois quando este alega a exigência de grau superior universitário para definir cargo técnico, exclui o caráter técnico da atividade, pois o texto constitucional não exige qualquer formação superior para tal caracterização, o que redundaria em intolerância interpretativa extensiva, sendo imperiosa a comprovação de natureza específica.

O douto professor, para ter um pensamento que coadunasse com as vastas jurisprudências e doutrinas que tratam do tema, deveria advogar a ideia de que cargo técnico, para os efeitos de acumulação excepcionais de cargo público, é aquele que exige prévia habilitação especial para o seu exercício; que mostre indispensável e predominante à aplicação de conhecimentos científicos ou artísticos, seja ou não de nível superior de ensino.

É possível verificar que não há qualquer importância significativa da nomenclatura do cargo, mas sim as atribuições específicas de cada um deles.

De acordo com a súmula 6, do Tribunal de Justiça do Distrito Federal:

TJDF - súmula: 6. A acumulação de cargos prevista no art. 37, XVI, "b" da constituição federal só é possível quando o cargo dito técnico exigir prévio domínio de determinado e específico campo de conhecimento.

Ainda segundo as orientações do Tribunal de Justiça do Distrito Federal:

Deve ser observado que entende-se como cargo técnico ou científico, conforme vem sendo enfrentado pela jurisprudência, aquele que exige conhecimento prévio e específico em seu campo de atuação, o qual se adquire quando da participação em curso de formação (não apenas num treinamento para desempenho das funções públicas), seja de nível médio ou superior.

Dentro dessa assertiva, é imperioso evocar que, para fins de acumulação, resta assentado, no constructo doutrinário e jurisprudencial, que cargo técnico é o que requer conhecimento específico na área de atuação do profissional, não discutindo se tal cargo é ou não de nível superior.

Essa última concepção é amplamente aceita pela jurisprudência brasileira. Tanto o Superior Tribunal de Justiça quanto o Tribunal de Contas da União aceitam, de forma categórica, que o cargo técnico está atrelado ao nível médio, desde que haja o provimento de uma qualificação específica.

*STJ, 5ª Turma, RMS 20.033/RS, Relator Ministro Arnaldo Esteves Lima, DJ de 12.03.2007: "O Superior Tribunal de Justiça tem entendido que cargo técnico ou científico, para fins de acumulação com o de professor, nos termos do art. 37, XVII, da Lei Fundamental, **é aquele para cujo exercício sejam exigidos conhecimentos técnicos específicos e habilitação legal, não necessariamente de nível superior.**"*.

*TCU, 1ª Câmara, Acórdão nº 408/2004, Relator Ministro Humberto Guimarães Souto, trecho do voto do relator: "a conceituação de cargo técnico ou científico, para fins da acumulação permitida pelo texto constitucional, **abrange os cargos de nível superior e os cargos de nível médio cujo provimento exige a habilitação específica** para o exercício de determinada atividade profissional, a exemplo do técnico em enfermagem, do técnico em contabilidade, entre outros."*

Logo, entende-se como cargo técnico ou científico, para fins de acumulação com o cargo de professor o cargo de nível superior que exige uma habilitação específica; também o cargo de nível médio que exige curso técnico específico. Todavia, por ser lacônico, o tema não possui cunho pacífico de opinião dentro da esfera jurídica, posto que vemos decisões jurídicas, recentes ou não, em tribunais de todo o país, deveras conflitantes a respeito da controvérsia.

#### 4.1.4 Acumulação de Cargos, Empregos, Funções Públicas por Militares e a recente inovação constitucional.

Não resta dúvida que os servidores militares, na confecção da Constituição Federal de 1988, sofreram tratamento diferenciado em relação aos servidores civis. Até

meados do ano de 2019, se mirássemos para o texto constitucional, especificamente para os art. 42 e 142, perceberíamos imediatamente que o exercício cumulativo de dois cargos, empregos ou funções públicas por membros das Forças Armadas (Marinha, Aeronáutica e Exército), e por membros das Polícias Militares e Bombeiros Militares dos Estados e do Distrito Federal não era admitida. A única ressalva estava associada à atividade dos profissionais de saúde militares.

Art. 42 [...] § 1º Aplicam-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além do que vier a ser fixado em lei, as disposições do art. 14, § 8º; do art. 40, § 9º; e do art. 142, §§ 2º e 3º, cabendo a lei estadual específica dispor sobre as matérias do art. 142, § 3º, inciso X, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos governadores. Art. 142. [...] § 3º Os membros das Forças Armadas são denominados militares, aplicando-se-lhes, além das que vierem a ser fixadas em lei, as seguintes disposições: [...] II - o militar em atividade que tomar posse em cargo ou emprego público civil permanente, ressalvada a hipótese prevista no art. 37, inciso XVI, alínea "c", será transferido para a reserva, nos termos da lei; III - o militar da ativa que, de acordo com a lei, tomar posse em cargo, emprego ou função pública civil temporária, não eletiva, ainda que da administração indireta, ressalvada a hipótese prevista no art. 37, inciso XVI, alínea "c", ficará agregado ao respectivo quadro e somente poderá, enquanto permanecer nessa situação, ser promovido por antiguidade, contando-se-lhe o tempo de serviço apenas para aquela promoção e transferência para a reserva, sendo depois de dois anos de afastamento, contínuos ou não, transferido para a reserva, nos termos da lei.

Nesse contexto, o militar em situação ativa que tomasse posse em cargo ou emprego público civil em caráter permanente seria, de modo obrigatório, transferido para a reserva. Quanto às demais regras, elencadas nos artigos ora mencionados, elas são as mesmas: Se for emprego público civil temporário e não eletivo, o militar será direcionado ao emprego acumulativo por até 02 anos de afastamento, contínuo ou não, depois disso será encaminhado para reserva. A única ressalva referia-se aos profissionais de saúde militares (DALLARI, 1992).

Todavia, o Congresso Nacional promulgou, em meados de 2019, a Emenda Constitucional 101/2019 que dá o direito ao militar acumular com o cargo de professor ou na área da saúde.

#### EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 101, DE 3 DE JULHO DE 2019

Acrescenta § 3º ao art. 42 da Constituição Federal para estender aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios o direito à acumulação de cargos públicos prevista no art. 37, inciso XVI.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 42 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte § 3º:

"Art. 42.

.....  
 ..  
 .....  
 .....

§ 3º Aplica-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios o disposto no art. 37, inciso XVI, com prevalência da atividade militar." (NR)

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Como alegamos, não havia qualquer dúvida sobre a impossibilidade de o militar poder acumular com outro cargo. Os artigos 42 e 142, eram categóricos em impedirem os militares de acumular com outra função. Se o fizessem, ao ser desvendada tal acumulação, eram passíveis de sofrerem sanções administrativas.

Acontece que, ao longo da tramitação dessa Emenda Constitucional, ações judiciais, cujos autores eram os militares, os quais visavam acumular o cargo de militar com o de professor, passaram a abarrotar os tribunais de justiça do país. A alegação era que, segundo art. 37, inciso XVI, alínea b da CF, professor pode acumular com o cargo de técnico ou científico, o qual, como já discorremos em outra oportunidade, não foi conceituado pela Constituinte de 88, fazendo surgir um latente imbróglio devido à falta duma interpretação jurídica/legislativa que melhor atendesse a essa demanda. Daí o Poder judiciário, responsável por dizer o Direito, se via na contingência de extrair, de aspectos valorativos e/ou axiológicos, os conceitos e as normas de que precisava para resolver essas lides. Os resultados eram decisões e entendimentos deveras conflitantes nos tribunais de justiça do país.

Até à promulgação dessa inovação constitucional, vivenciamos um verdadeiro "limbo jurídico" na conceituação do cargo técnico para fins da acumulação. Baseando-se nesta lacuna, os demandantes ingressavam com suas ações, alegando ser possível o militar acumular com o cargo de professor, pelo fato de o cargo de militar ser

considerado como técnico, já que o serviço policial militar, na ótica deles, tem as mesmas características do serviço 'técnico', posto que importar a aplicação do conhecimento teórico e da habilidade pessoal para promover uma alteração no universo físico ou social.

Há de se convir que o militar possui essa habilidade pessoal, posto que é um pressuposto intrínseco à atividade Policial Militar, sendo cediço que, dentre as inúmeras habilidades que os Policiais Militares possuem, estão as de resgate em operações terrestres, missões especiais relacionadas à segurança de todo gênero; atendimentos pré-hospitalares; realização de ações de inteligência destinadas à prevenção criminal e ao exercício da polícia ostensiva e da preservação da ordem pública na esfera de sua competência; Garantia do exercício do poder de polícia pelos Poderes e Órgãos Públicos do Estado, além de resolver conflitos sociais, quando o Estado se torna omissão na resolução.

Essas habilidades jamais serão executadas por quaisquer transeuntes, posto que somente se adquirem essas habilidades num curso técnico de Formação e habilitação profissional.

Assim, no conjunto fático-probatório, exsurtem as conclusões de que o cargo de policial militar é de natureza técnica, haja vista ser indispensável e predominante a aplicação de conhecimentos técnicos para realizar as atribuições do cargo de militar, os quais são adquiridos durante o curso de formação e habilitação profissional.

#### 4.1.5 Acumulação de dois Cargos ou empregos Privativos de Profissionais da Saúde com Profissões Regulamentadas

A partir da Emenda Constitucional nº 34, a realização da acumulação de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde se tornou uma realidade. Outrora apenas os médicos detinham esse direito, instituído pela Constituição Federal.

Dessa forma, na alínea c, inciso XVI do art. 37, é estabelecido a normatização sobre esse tipo de acumulação de caráter fundamental com a compatibilidade de

horários, os cargos serem privativos de profissionais de saúde e serem profissões legalmente regulamentadas.

É necessário explanar sobre a controvérsia e a confusão que há entre a expressão profissionais de saúde e profissionais na área de saúde. Os primeiros possuem profissão regulamentada por conselhos e exercem atividades técnicas diretamente relacionadas com os serviços de saúde, como médicos, enfermeiros, auxiliares de enfermagem, etc. Já os últimos possuem uma amplitude de abrangência maior, engloba os profissionais de saúde e outros prestadores de serviços que atuam em locais onde o serviço de saúde ocorre, tais como auxiliares administrativos (CARVALHO FILHO, 2014).

Dentro dessa concepção, verifica-se que não há permissão de acumulação de cargos para os servidores administrativos que prestam serviço a locais de saúde, todavia os servidores que estão em cargo de direção ou assessoria de saúde usufruem de atividades cumulativas de cargo já que essas funções são preenchidas por profissionais de saúde.

Carvalho Filho (2014), retrata que a Constituição Federal institui que as profissões ligadas a área de saúde sejam devidamente regulamentada por órgãos fiscalizadores e disciplinar, tais como: Conselhos Federais e Regionais de Medicina, odontologia e enfermagem, etc.

Os cargos ligados a profissionais de saúde possuem uma maior possibilidade de flexibilização e compatibilidade de horários e de exercício cumulativo de cargo. Para profissionais de saúde como: médicos, enfermeiros e auxiliares de enfermagem a carga horária pode ser em regimes de plantão de 12 ou 24 horas, sem que haja a vedação de horas de descanso, já que hospitais e clínicas 24 horas possuem estrutura física com alojamentos, banheiros privativos e copa/cozinha. Dessa forma, o exercício cumulativo de dois cargos de 40 horas pode ser devidamente executado pelos profissionais de saúde, já que a compatibilidade de horários não é um empecilho (CARVALHO FILHO, 2008).

Em 2014, por meio da Emenda Constitucional nº 77, foi estendida a acumulação de cargo de profissional de saúde na área civil para profissionais de saúde das forças armadas. Essa emenda alterou a redação do artigo 142 da Constituição Federal.

Art. 142.

Artigo único. Os incisos II, III e VIII do § 3º do art. 142 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações: "Art. 142. [...] § 3º. [...] II - o

militar em atividade que tomar posse em cargo ou emprego público civil permanente, ressalvada a hipótese prevista no art. 37, inciso XVI, alínea "c", será transferido para a reserva, nos termos da lei; III - o militar da ativa que, de acordo com a lei, tomar posse em cargo, emprego ou função pública civil temporária, não eletiva, ainda que da administração indireta, ressalvada a hipótese prevista no art. 37, inciso XVI, alínea "c", ficará agregado ao respectivo quadro e somente poderá, enquanto permanecer nessa situação, ser promovido por antiguidade, contando-se-lhe o tempo de serviço apenas para aquela promoção e transferência para a reserva, sendo depois de dois anos de afastamento, contínuos ou não, transferido para a reserva, nos termos da lei; [...] VIII - aplica-se aos militares o disposto no art. 7º, incisos VIII, XII, XVII, XVIII, XIX e XXV, e no art. 37, incisos XI, XIII, XIV e XV, bem como, na forma da lei e com prevalência da atividade militar, no art. 37, inciso XVI, alínea "c"; [...]."(NR)

Dessa forma, a partir da data de promulgação da emenda, os profissionais de saúde militares puderam exercer de maneira cumulativa um cargo na área de saúde no âmbito civil, essa especificação será melhor abordada posteriormente.

#### 4.1.6 Acumulação de um Cargo ou Função Pública com Cargo Eletivo

É assegurado pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 38, inciso III, que o servidor eleito vereador ocorrendo a compatibilidade de horário, pode exercer de modo cumulativo o emprego público e o mandato eletivo, sem qualquer prejuízo da sua remuneração.

Art. 38. Ao servidor público da administração direta, autárquica e fundacional, no exercício de mandato eletivo, aplicam-se as seguintes disposições: [...] III - investido no mandato de Vereador, havendo compatibilidade de horários, perceberá as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração do cargo eletivo, e, não havendo compatibilidade, será aplicada a norma do inciso anterior.

Caso haja compatibilidade de horário, o servidor ocupante do cargo eletivo de vereador deverá ser enquadrado nas mesmas regras gerais específicas do cargo de prefeito, o qual deverá escolher por uma das remunerações.

#### 4.1.7 Acumulação de um Cargo de Juiz ou de Membro do Ministério Público com outro Cargo ou Função de Magistério

Nos artigos 95 e 128 da Constituição Federal é especificada a permissão a magistrados e membros do Ministério Público para o exercício do magistério de forma cumulativa, devidamente comprovada e regularizada, perante ao respeito tribunal.

Art. 95. Os juízes gozam das seguintes garantias: [...]. Parágrafo único. Aos juízes é vedado: I - exercer, ainda que em disponibilidade, outro cargo ou função, salvo uma de magistério; Art. 128. [...]. § 5º - Leis complementares da

União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros: [...] 42 II - as seguintes vedações: [...] d) exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função pública, salvo uma de magistério.

Por meio das resoluções nº 34 e 73, são estabelecidas desde que haja compatibilidade de horária, o exercício da função de magistério de forma cumulativa de ambas as atividades de magistradas e membros do Ministério Público, respectivamente.

Resolução nº 34, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre o exercício de atividades do magistério pelos integrantes da magistratura nacional. [...] Art. 1º Aos magistrados da União e dos Estados é vedado o exercício, ainda que em disponibilidade, de outro cargo ou função, salvo o magistério. Parágrafo único. O exercício da docência por magistrados, na forma estabelecida nesta Resolução, pressupõe compatibilidade entre os horários fixados para o expediente forense e para a atividade acadêmica, o que deverá ser comprovado perante o Tribunal.

Resolução nº 73, de 15 de junho de 2011. Dispõe sobre o acúmulo do exercício das funções ministeriais com o exercício do magistério por membros do Ministério Público da União e dos Estados. [...] Art. 1º. Ao membro do Ministério Público da União e dos Estados, ainda que em disponibilidade, é defeso o exercício de outro cargo ou função pública, ressalvado o magistério, público ou particular, por, no máximo, 20 (vinte) horas-aula semanais, consideradas como tais as efetivamente prestadas em sala de aula. [...] § 2º Haverá compatibilidade de horário quando do exercício da atividade docente não conflitar com o período em que o membro deverá estar disponível para o exercício de suas funções institucionais, especialmente perante o público e o Poder Judiciário.

Sendo assim, desde que haja a execução eficiente das atividades e a correta compatibilidade de horários sem prejuízo para uma das funções é lícito o exercício de acumulação de cargos da atividade de magistério, realizada por membros do Ministério Público e magistrados, seja no âmbito público ou privado.

## 4.2 ACUMULAÇÃO DE FUNÇÕES PÚBLICAS

Em concorrência com o que ocorre com os cargos e empregos públicos, o art.37 da Constituição federal determina o impedimento do exercício de acumulação de funções públicas. As funções públicas submetem os servidores nela inseridos ao regime total de dedicação exclusiva, corroborando convocação sem agendamento ou aviso prévio, basta apenas haver o interesse da administração pública.

Art. 37 [...]. 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;



Art. 19 [...]. § 1º O ocupante de cargo em comissão ou função de confiança submete-se a regime de integral dedicação ao serviço, observado o disposto no art. 120, podendo ser convocado sempre que houver interesse da Administração.

Não obstante, por meio do artigo 9º da Lei 8.112/90, a Administração Pública pode nomear o servidor já ocupante de uma função pública para exercer de modo interino outra função pública, porém deverá optar por uma remuneração apenas.

Nos casos previstos em lei, as funções públicas podem ser exercidas por servidores pertencentes a algum cargo efetivo ou por pessoa que não possua nenhum vínculo com a Administração Pública.

Quando a função pública é exercida por um servidor efetivo, é vedado o recebimento das duas remunerações, então o servidor terá duas opções de ser remunerado. A primeira concede o pagamento da remuneração integral do cargo efetivo acrescido de um percentual da função. A segunda, o servidor pode optar pela remuneração integral da função acrescida do adicional de tempo de serviço ou pela diferença entre as remunerações, conforme o artigo 2º da lei nº 11.526/07 (CARVALHO FILHO, 2008).

Art. 2º O servidor ocupante de cargo efetivo, o militar ou o empregado permanente de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, dos Municípios ou do Distrito Federal investido nos cargos a que se refere o art. 1º desta Lei poderá optar por uma das remunerações a seguir discriminadas: I - a remuneração do cargo em comissão, acrescida dos anuênios; II - a diferença entre a remuneração do cargo em comissão e a remuneração do cargo efetivo, do posto ou graduação, ou do emprego; ou III - a remuneração do cargo efetivo, do posto ou graduação, ou do emprego, acrescida do percentual de 60% (sessenta por cento) do respectivo cargo em comissão.

Caso ocorra acúmulo lícito de dois cargos ou empregos públicos e a possibilidade do exercício de uma função pública, com a terceira opção o servidor deverá afastar-se de ambos os cargos, exceto se houver compatibilidade do horário e do local de trabalho, devidamente comprovadas pelas autoridades competentes.

Art. 120. O servidor vinculado ao regime desta Lei, que acumular lícitamente dois cargos efetivos, quando investido em cargo de provimento em comissão, ficará afastado de ambos os cargos efetivos, salvo na hipótese em que houver compatibilidade de horário e local com o exercício de um deles, declarada pelas autoridades máximas dos órgãos ou entidades envolvidos.

Em suma, a acumulação de funções públicas possui características peculiares e bem ordenadas: os ocupantes trabalham em regime de dedicação exclusiva; em caráter integral; caso haja possibilidade de exercer duas funções públicas haverá a necessidade de escolha da remuneração apenas de uma; caso o servidor possua dois

cargos cumulativos deverá afastar-se de ambos os cargos, exceto se houver compatibilidade de horário e local de trabalho, além de optar por apenas uma das remunerações.

## 5 ACUMULAÇÃO DE CARGOS E IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

### 5.1 ACUMULAÇÃO ILÍCITA DE CARGOS, EMPREGO OU FUNÇÃO PÚBLICA

Todo exercício de acumulação de cargos, empregos ou funções públicas será ilícito quando não for enquadrado nas especificidades do art. 37. Embora o ordenamento legal seja a não acumulação de cargos, são corriqueiros na sociedade brasileira. Não são raros os casos em que há acumulação de três ou mais cargos, principalmente entre médicos e professores (FREITAS, 2004).

Entretanto, essas situações se tornaram tão corriqueiras que são alvo de ações judiciais proferidas por servidores na tentativa de estabelecer o exercício cumulativo de cargos, ou emprego ou função públicas, como percepção de remuneração ou aproveitamento simultâneo. Todavia, o ordenamento jurídico tem se mostrado contrário a essa permissibilidade.

**Servidor Público - Profissional de saúde - Acumulação remunerada de cargos - Previsão em dispositivo de caráter permanente de Constituição objeto da ação direta de inconstitucionalidade** - Matéria excepcionada pela Constituição Federal em norma transitória (art. 17, § 2º), limitando-se sua parte permanente a excepcionar os médicos (art. 37, XVI) - Medida cautelar de suspensão provisória de eficácia - "Fumus boni iuris" evidenciado - Liminar deferida ante a possível violação do art. 11 das "Disposições transitórias" da CF. Ementa oficial: Ação direta de inconstitucionalidade. Medida cautelar. Acumulação remunerada de cargos privativos de profissionais de saúde. Art. 37, XVI, "c", da CF de 1988, arts. 11 e 17, § 2º, do "Ato das disposições constitucionais transitórias", e art. 145, § 7º, "c", da Constituição do Estado de Mato Grosso. Havendo a Constituição do Estado de Mato Grosso, em norma de caráter permanente, permitido a acumulação remunerada de cargos públicos de profissionais de saúde, que a Constituição Federal só admite em norma de caráter transitório (art. 145, § 7º, "c"), é de se deferir, diante de possível violação ao art. 11 do "Ato das disposições constitucionais transitórias", a medida cautelar de suspensão de tal dispositivo até o julgamento final, face à plausibilidade jurídica da ação direta de inconstitucionalidade (fumus boni iuris) e à conveniência da ordem jurídica administrativa. "A Constituição da República, dentre outros princípios políticos, programáticos e de garantia, estabeleceu princípios jurídicos vinculantes onde se destacam os do "caput" do art. 37, que é seguido de outras normas preceptivas, também de natureza vinculante." "O constituinte estadual, ao ditar a norma contida na alínea "c", § 7º, do art. 145, extrapolou os limites estabelecidos pelo art. 11 do "Ato das disposições constitucionais transitórias" no exercício do poder constituinte decorrente, ampliando os termos da norma vinculante contida no art. 37, XVI, da Carta Magna..." (ADI nº 281-3 (medida liminar) - MT - Sessão plenária do STF - rel. Min. Sydney Sanches - j. 06.06.90 - DJU 10.08.90 - RT 668/206).

**Servidor Público - Acumulação de cargos - Escrevente Técnico Judiciário - Acúmulo com função de professora - Inadmissibilidade** - Cargo que não exige para seu exercício conhecimentos específicos não pode ser considerado técnico - Pretensão, ademais, de reconhecimento do direito para lecionar matéria que nada tem a ver com a suposta habilitação técnica - Recurso improvido - Inteligência do art. 37, XVI, "b" da C.F. "O cargo de Escrevente Técnico Judiciário reclama, para o exercício, escolaridade correspondente ao 2º grau. Não exige, assim, conhecimentos específicos de nível superior, normal ou profissional. Em decorrência, não se enquadra no conceito de cargo técnico de que trata a CF, no seu art. 37, XVI, "b"." (...) "elucida o jurista Pinto Ferreira, reportando-se a precedente jurisprudencial sobre a matéria: 'O termo técnico não pode entender-se na acepção vulgar, como significando o oposto a leigo num determinado ramo de atividade profissional. Técnico é o indivíduo possuidor de conhecimentos ou treino especializado em ciências ou artes particulares a uma profissão' (RDA 25/379, in Comentários à Constituição Brasileira, v. 2º/381, Ed. Saraiva, 1990)." "A habilitação profissional requerida para o exercício do cargo de Escrevente, atualmente ocupado pela apelante, é a de 2º grau, do nível médio, sem os requisitos necessários para ser qualificado como 'técnico', para o efeito da natureza constitucional, tanto mais que se busca o reconhecimento do direito para lecionar matéria - História - que nada tem a ver com a suposta habilitação técnica." "Inexiste, a rigor, relacionamento técnico." Assim anotou o ilustre Promotor de Justiça: "...o cargo de 'Escrevente Técnico Judiciário', apesar de ostentar o atributo 'técnico', reclama para o seu exercício escolaridade correspondente ao 2º grau. Não exige, assim, conhecimentos específicos de nível superior, normal ou profissional. Em decorrência, não se enquadra no conceito de cargo técnico de que trata a Constituição Federal." Não provido o recurso. (Apelação Cível nº 165.478-1/9 - 5ª Câm. Civ. do TJSP - rel. Márcio Bonilha - j. 30.04.92 - RT 686/110 ou LEX 138/122).

Para Carvalho Filho (2014), as ações impetradas em busca da liberação de acumulação de cargos têm se tornado tão habituais que as regras têm se parecido tão eficazes.

Nos últimos anos, houve uma maior publicidade sobre esses casos de acumulação ilícita de cargos, empregos ou funções públicas que muitos começaram a identificar e divulgar casos de acumulação de cargos irregulares.

Em síntese, inúmeros fatores vultosos têm contribuído para o aumento de casos de acumulações ilícitas, um deles se refere a inexistência de um banco de dados integrado nas esferas Federal, Estadual e Municipal capaz de reconhecer vínculos duplicados. Além disso, não há uma previsão legal ordenado quanto a devolução de valores e imposição de penalidade ao servidor que cometer esse ato ilícito.

## 5.2 PREVISÃO LEGAL E PENALIDADE APLICADA

Analisadas as regras permissivas referentes à acumulação de cargos, empregos e funções públicas, cabe ressaltar a importância do posicionamento a ser adotado caso seja constatado a acumulação ilícita pelo servidor e suas implicações.

De acordo com a Lei nº 8.112/90, em seu art. 143, toda autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa.

De acordo com a Lei nº 8.112/90, quando os atos ilícitos cometidos pelo servidor forem puníveis com pena de advertência e suspensão inferior a 30 dias será feita uma sindicância. Caso os atos ilícitos somarem suspensão maior que 30 dias, caberá a ocorrência de um processo administrativo com predisposição e possibilidade de ocorrência de demissão, cassação de aposentadoria ou destituição do cargo (FREITAS, 2004).

No artigo 132 da Lei nº 8.112/90 está intitulado que a atitude ilícita cumulativa de cargo será aplicada a pena de demissão do servidor.

Inicialmente, a primeira parte do *caput* do art. 133 demonstra que “detectada a qualquer tempo a acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas, a autoridade a que se refere o art. 143 notificará o servidor, por intermédio de sua chefia imediata, para apresentar opção no prazo improrrogável de dez dias”.

Nesse íterim, o dispositivo legal assegura ao servidor, anteriormente à instauração processual, o direito de optar por um dos cargos em regime de acumulação, corroborando no impedimento do prosseguimento da ação processual disciplinar.

Caso o servidor, no prazo de 10 dias, não apresente sua opção, será instaurado processo administrativo, pela autoridade competente, obedecendo às fases de instauração, instrução sumária, defesa e julgamento. Assim que instaurado o processo administrativo, o servidor possui cinco dias para apresentar sua defesa escrita.

Todavia, o processo disciplinar administrativo poderá ser instaurado depois de ser oferecida ao servidor a possibilidade de opção por um dos cargos. Caso não haja posição da falta em questão, estará ocorrendo a violação da Constituição, e a consequente acumulação ilícita com pena de demissão, nos termos do art. 132, XII da Lei 8.112/90.

Somente na hipótese em que o servidor não faz opção por um dos cargos é que ocorrerá a instauração do procedimento administrativo disciplinar para a averiguação, apuração, regularização e punição do servidor.

A Lei 8.112/90 determina que o processo deve adotar as seguintes medidas e fases:

I - Instauração, com publicação do ato que constituir a comissão, a ser composta por dois servidores estáveis, e simultaneamente indicar a autoria e a materialidade da transgressão objeto da apuração (art. 133, I);

II - Instrução sumária, que compreende a indicição, defesa e relatório (art. 133, II);

III - Julgamento.

Caso o servidor deixe de exercer o direito de escolha, estará configurada a acumulação ilícita e a má-fé do servidor, assim, aplicar-se-á a pena de demissão, destituição ou até mesmo cassação da aposentadoria.

Com relação aos proventos recebidos pelo servidor em situação de acumulação ilícita, somente será cabível o ressarcimento nas hipóteses em que o servidor não deixou de concretizar uma das atividades acumuladas. Mas, caso comprovado que o servidor empreendeu de boa-fé os cargos, empregos ou funções acumuladas, não incubirá o ressarcimento, haja visto que a remuneração recebida se tratava da execução de serviços prestados. Nesse prognóstico o Superior Tribunal de Justiça já se manifestou:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CUMULAÇÃO ILÍCITA DE FUNÇÕES PÚBLICAS. ASSESSOR JURÍDICO EM DOIS MUNICÍPIOS. IMPOSSIBILIDADE DE CONDENAÇÃO POR ATO DE IMPROBIDADE. PEDIDO INICIAL. RESSARCIMENTO. DESCABIMENTO. COMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS. CONTRAPRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. CONDENAÇÃO EM HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. MÁ-FÉ NÃO DEMONSTRADA. IMPOSSIBILIDADE. 1. Inviável o acolhimento de pedido formulado pelo Ministério Público em recurso especial, pela condenação por ato de improbidade tipificado no art. 11 da LIA, não constante da exordial, sob pena de ofensa ao art. 460 do CPC (decisão extra petita). 2. É descabida a devolução dos valores percebidos pelo agente, mesmo nos casos de cumulação ilícita de funções ou cargos, quando efetivamente houve contraprestação dos serviços, em compatibilidade de horários, para não se configurar enriquecimento ilícito da Administração. Precedente da Corte Especial. 3. É pacífica a jurisprudência de que, nas ações civis públicas, não se impõe ao Ministério Público a condenação em honorários advocatícios ou custas, ressalvados os casos em que o autor for considerado litigante de má-fé. Precedentes. 5. Recurso especial parcialmente provido. (STJ - REsp: 565548 SP 2003/0071635-6, Relator: Ministra ELIANA CALMON, Data de Julgamento: 13/08/2013, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: Dje 20/08/2013).

Vale ressaltar que, mesmo configurada a ilicitude de acumulação de cargos o servidor possui dois momentos em que poderá fazer uso da boa-fé e apresentar a escolha por um dos cargos. O primeiro momento ocorre na notificação, antes da instauração do processo administrativo o servidor possui o prazo de 10 dias. O segundo momento ocorre com a instauração do processo administrativo com a apresentação da

defesa escrita, até o último dia do fim do prazo o servidor pode apresentar a sua escolha por apenas um cargo, emprego ou função pública (FREITAS, 2004).

Caso seja comprovada a ilicitude de acumulação de cargos e a má-fé do servidor, a pena é caracterizada pela demissão, destituição do cargo ou cassação da aposentadoria conforme o §6 do artigo 33 da lei nº 8.112/90. A má-fé do servidor é explícita quando dentro do prazo estabelecido este não realizar a escolha por um dos cargos ou se manter na situação ilícita (FREITAS, 2004).

Vale salientar que o objetivo central do processo administrativo é fazer com que haja a regularização da vida funcional do servidor perante a Administração Pública corrigindo a ilicitude do acúmulo de cargos.

Atualmente, a fim de coibir esse tipo de conduta ilícita, no momento da posse em cargo ou emprego público, o servidor é obrigado a apresentar documento ou termo de responsabilidade, declarando sua situação perante a Administração Pública no que concerne ao exercício cumulativo de outros cargos ou empregos públicos (FREITAS, 2004).

Caso haja uma declaração falsa sobre o exercício de outro vínculo haverá ação encaminhada ao Ministério Público a fim de que sejam tomadas providências cabíveis.

Em se tratando de servidor público aposentado ou militar reformado ou da reserva deverá no ato da posse apresentar o termo de opção pela remuneração do cargo ou emprego em que está sendo empossado, exceto em casos em que os cargos sejam acumuláveis na atividade.

### 5.3 ENQUADRAMENTO COMO IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

O primeiro passo para a responsabilização por improbidade administrativa está atrelado ao comprimento do §4º, do art. 37, da Constituição Federal. Todavia, não há uma conceituação definida do que seria improbidade administrativa.

Art. 37. [...]. § 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Dessa forma, baseado na norma jurídica de eficácia, foi instituída a Lei de Improbidade Administrativa, Lei nº 8.429/92, que classificou os atos de Improbidade administrativa em três grupos específicos: os atos que corroboram enriquecimento ilícito, atos que causam danos ao erário e atos que atentam contra as normas e princípios gerais da administração pública (FREITAS, 2004).

Neiva (2013), define Improbidade administrativa como:

Improbidade administrativa configurar-se-ia como ação ou omissão dolosa de agente público ou de quem de qualquer forma concorresse para a realização da conduta ou, ainda, se beneficiasse de qualquer forma com a conduta, com a nota imprescindível da deslealdade, desonestidade ou ausência de caráter, que viesse a acarretar, conforme o caso, enriquecimento ilícito, lesão ao patrimônio das pessoas jurídicas mencionadas no art. 1º da LIA ou que violasse os princípios da Administração Pública, nos termos previstos nos arts. 9º, 10 e 11 da citada lei (NEIVA, 2013, p.11).

O STF citado por Neiva (2013) mostrou o entendimento da Improbidade Administrativa como dolo ou culpa grave:

Não se pode confundir improbidade com simples ilegalidade. A improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Por isso mesmo, a jurisprudência do STJ considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo menos eivada de culpa grave, nas do artigo 10 (NEIVA, 2013, p. 17).

Silva (2006) denota uma definição mais sucinta: “improbidade administrativa é uma imoralidade qualificada pelo dano ao erário e correspondente vantagem ao ímprobo ou a outrem”.

Entre as disposições legais instituídas pela Lei de Improbidade Administrativa vale destacar a previsão de ressarcimento total do valor do dano decorrente do agravo causado ao patrimônio ou da Administração Pública.

Outrossim, é necessário fazer a distinção entre as acumulações de cargo ilícitas que causam graves danos ao erário e as que não causam. Os atos cometidos por servidores que acumulam cargos e que não cumpra suas atribuições e obrigações, nem a carga horaria e jornada de trabalho e recebem de modo integral o rendimento constitui grave dano ao erário. Contudo, casos em que o servidor apesar de acumular ilícito cargo, cumpre de modo pontual e rigoroso sua jornada de trabalho e as atribuições específicas de sua função não há dolo nem agravo ao erário (NEIVA, 2013).

Com o intuito de diminuir ou cessar o progressivo número de casos, mediante a execução de sanções, e de devolução de valores pagos de forma indevida em razão da ocorrência das acumulações ilícitas, inúmeras são as ações de improbidade



administrativa analisadas pelos órgãos competentes. Algumas são finalizadas com êxito e outras não, por não haver uma regularidade no entendimento concernente à matéria.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O exame do tema proposto neste trabalho, revelou que, a dispor sobre a possibilidade de acumulação de cargos técnicos ou científicos, a Constituição Federal de 1988 não conceituou esses cargos, cumprindo à legislação infraconstitucional fazê-lo.

No silêncio do legislador ordinário, muitas foram, e ainda continuam existindo, as dúvidas e discussões acerca do tema, o que ensejou à doutrina e as vastas jurisprudências abordarem e disporem sobre esse conceito.

A ausência de conceituação em lei e as diversas definições elaboradas pela doutrina e sacramentada pela jurisprudência, ocasionam, ainda, dúvidas acerca de quais cargos se enquadram como técnicos ou científicos.

Na busca de estudar o tema, e formular um conceito seguro para esses institutos, foi realizada uma abordagem ampla no âmbito do Direito Constitucional e no Direito Administrativo, discorrendo sobre os agentes públicos e suas relações com a Administração pública, inclusive, os Princípios Constitucionais que norteiam essas relações.

O estudo apreciou as acumulações permitidas no direito brasileiro e as vedações previstas na carta magna, inclusive, os requisitos para as acumulações.

A pesquisa, também, enveredou por um tema bastante espinhoso e que demandou profunda reflexão, qual seja, as acumulações ilícitas de cargos públicos e suas consequências administrativas, especialmente, as sanções delas decorrentes.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Edmir Netto de. **O ilícito administrativo e seu processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1994.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.

BRASIL. **Parecer nº 145, de 30 de março de 1998**. Ilícita a acumulação de dois cargos ou empregos de que decorra a sujeição do servidor a regimes de trabalho que perfaçam o total de oitenta horas semanais.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências

BRASIL. **Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 9.527, de 10 de dezembro de 1997**. Altera dispositivos das Leis nºs 8.112, de 11 de dezembro de 1990, 8.460, de 17 de setembro de 1992, e 2.180, de 5 de fevereiro de 1954, e dá outras providências

Brasil. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providencias.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Sessão plenária do STF - rel. Min. Sydney Sanches - j. 06.06.90 - DJU 10.08.90 - RT 668/206). Disponível em:<[https://www.mpro.mp.br/documents/29174/119287/Acumulacao\\_Cargos\\_Proventos\\_Vencimentos\\_Antes\\_e\\_Depois\\_da\\_CF\\_88.pdf/5d9e4eae-ff86-4fb5-bff9-0cfdec0c675a;jsessionid=939F54C3FB3A1CF4238C243EFFC19718.node01?version=1.0](https://www.mpro.mp.br/documents/29174/119287/Acumulacao_Cargos_Proventos_Vencimentos_Antes_e_Depois_da_CF_88.pdf/5d9e4eae-ff86-4fb5-bff9-0cfdec0c675a;jsessionid=939F54C3FB3A1CF4238C243EFFC19718.node01?version=1.0)>. Acesso em 03/02/2018.

**BRASIL. Supremo Tribunal Federal**. (Apelação Cível nº 165.478-1/9 - 5ª Câ. Civ. do TJSP - rel. Márcio Bonilha - j. 30.04.92 - RT 686/110 ou LEX 138/122). Disponível em:<[https://www.mpro.mp.br/documents/29174/119287/Acumulacao\\_Cargos\\_Proventos\\_Vencimentos\\_Antes\\_e\\_Depois\\_da\\_CF\\_88.pdf/5d9e4eae-ff86-4fb5-bff9-0cfdec0c675a;jsessionid=939F54C3FB3A1CF4238C243EFFC19718.node01?version=1.0](https://www.mpro.mp.br/documents/29174/119287/Acumulacao_Cargos_Proventos_Vencimentos_Antes_e_Depois_da_CF_88.pdf/5d9e4eae-ff86-4fb5-bff9-0cfdec0c675a;jsessionid=939F54C3FB3A1CF4238C243EFFC19718.node01?version=1.0)>. Acesso em 26/01/2018.

BRUNO, Reinaldo Moreira. **Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Del Rey. 2005.

CAETANO, Marcello. **Manual de direito administrativo**. T. 2. Coimbra: Livraria Almedina, 1997.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Editora Atlas S.a., 2014.

COELHO, Paulo Magalhães da Costa. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2004.

**CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL de 1988**. Atual Constituição Brasileira.

CRETELLA JUNIOR, José. **Manual de direito administrativo**. 6 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1992.

CRETELLA JUNIOR, José. **Tratado de Direito Administrativo**, vol. IV. Rio - São Paulo: Forense, 2002.

DALLARI, Adilson Abreu. **Regime constitucional dos servidores públicos**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 17 ed. São Paulo : Atlas, 2005.

FIGUEREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

FRIEDE, Reis. **Tutela antecipada, tutela específica e tutela cautelar, à luz da denominada reforma do código de processo civil**. 2 ed. Belo Horizonte : Del Rey, 1996.

FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e seus princípios fundamentais**. 3. ed. Atual. E ampli. São Paulo: Malheiros, 2004.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 7. Ed. São Paulo: saraiva. 2002.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 16. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**, 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MENDONÇA, Fabiano. **Autonomia universitária: elementos de direito administrativo universitário**. Natal: Edufrn - Editora da Ufrn, 2009.

MORAES, Alexandre de. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2002.

MOTTA, Silvio; DOUGLAS, Willian. **Direito constitucional: teoria, jurisprudência e 1000 questões**. 10. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2002.

NEIVA, José Antonio Lisboa. **Improbidade administrativa: legislação comentada artigo por artigo – doutrina, legislação e jurisprudência**. 5. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro, 2013.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Princípios constitucionais reguladores da administração pública**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo**. 24<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 2011.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Discricionariedade Administrativa**. 2<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 2001.

PINTO, Alexandre Guimarães. **Os princípios mais relevantes do Direito Administrativo**. Revista da Magistratura. Rio de Janeiro. 2008.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

SPITZCOVSKY, Celso. **Direito Administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método, 2013. (Série Concursos Públicos).

TAVARES, Maria Luiza. **Acumulação de cargos públicos em licença não remunerada**. Jus Navigandi, Teresina, ano 13, n. 1763, 29 abr. 2008.