

# FUNCIONÁRIO PÚBLICO — ACUMULAÇÃO — UNIVERSIDADE

— Aplica-se aos órgãos coletivos das Universidades  
o art. 11 do Decreto n.º 35.956, de 1954.

## DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

PROCESSO N.º 5.488-55

### PARECER

O Magnífico Reitor da Universidade do Brasil solicitou a esta Comissão de Acumulação de Cargos, por intermédio da Divisão do Pessoal do Ministério da Educação e Cultura, emitisse parecer a respeito dos membros do Conselho Universitário, do Conselho de Curadores, dos conselhos departamentais e das congregações, em face das disposições estatutárias regulamentadas pelo art. 11 do Decreto n.º 35.956, de 2 de agosto de 1954, que versam sobre participação em mais de um órgão de deliberação coletiva.

2. Na oportunidade, aduziu o Magnífico Reitor ser da essência das Universidades sua organização docente e administrativa em conselhos internos integrados por seus próprios elementos: os conselhos departamentais, as congregações, o Conselho Universitário e o de Curadores; os três primeiros obrigatoriamente constituídos de catedráticos, e,

no último, dois pelo menos têm esta qualidade (o Reitor como presidente e o delegado do Conselho Universitário)". Esclareceu, ainda, que a esse Conselho se afigurou que as disposições contidas no referido art. 11 do Decreto n.º 35.956, de 1954, "não se aplicam ao caso *sui generis* das Universidades, atingidos, isto sim, os conselhos de outra natureza, ou seja, alheios à função docente, para os quais haja *designação* do funcionário", considerado "o caráter que têm os conselhos nestas autarquias educacionais de prolongamento da atividade de ensino mediante eleição interna para períodos trienais".

3. Ao encaminhar o processo, a Divisão do Pessoal do Ministério da Educação e Cultura manifestou-se a propósito das considerações da Universidade, salientando que:

"Quanto à circunstância de os mandatos, quando não desempenhados por membros natos, não resultarem de designação (no sentido de livre escolha da

autoridade competente para designar), e, sim, de eleição, limitada a um restrito grupo de professores, quer parecer a esta D. P. que, vedando o Regulamento das Acumulações a percepção cumulativa de gratificações correspondente a mais de uma função em órgãos de deliberação coletiva, ainda que por membros natos, todavia, também, por mais justa razão, se aplicável aos Conselhos da Universidade do Brasil, a percepção cumulativa das gratificações a que alude a consulta, ainda que pagas por recursos patrimoniais da Universidade, e não por recursos orçamentários da União, a menos que o *jeton de presença* não constitua, juridicamente, uma gratificação”.

4. Esta Comissão emitiu o parecer solicitado, e de que foi Relator o Sr. José Medeiros, havendo concluído, após minucioso exame do assunto, pela incidência, aos membros dos órgãos colegiados a que se refere a consulta, da norma inscrita no art. 11, § 2.º, do Decreto n.º 35.958, de 1954, que diz:

“O funcionário que, por força da lei ou regulamento, fôr membro nato de mais de um órgão de deliberação coletiva, poderá deles participar, vedada, porém, a acumulação de qualquer remuneração ou vantagem”.

5. Ressaltou o Relator que o Decreto n.º 35.956, de 1954, ao regulamentar o art. 190, do Estatuto dos Funcionários, que determina que “o funcionário não poderá participar de mais de um órgão de deliberação coletiva”, teve a finalidade exclusiva de solucionar casos como o da consulta, ao permitir “o exercício simultâneo de mais de um órgão de deliberação coletiva, desde que o funcionário fôsse membro nato, por força de lei ou regulamento”.

6. Tomando conhecimento do parecer desta Comissão, o Conselho de Curadores, de que faz parte o ilustrado consultante, em decisão proferida em 4 de outubro de 1956, concluiu que a Universidade do Brasil é autônoma administrativamente e, por isso, soberana para a “concessão de indenização ou gratifi-

cação por serviços especiais ou que não se enquadrem entre os do magistério”, julgando, como conseqüência, “que, no caso, compete ao Conselho Universitário apreciar a matéria”.

7. Ao manifestar-se sobre o assunto, o Conselho Universitário estabeleceu duas proposições:

1.ª — em face da autonomia universitária, estão os seus funcionários magisteriais sujeitos à observância do disposto no Decreto n.º 35.956?

2.ª — sendo afirmativa a resposta, devem os conselhos da Universidade ser compreendidos entre os órgãos de deliberação coletiva, de que se pode participar, segundo o citado decreto, unicamente sem a acumulação de proventos?”

8. Externou-se o Conselho, afirmativamente, quanto à primeira proposição, em face do disposto no art. 116 do Estatuto da universidade do Brasil, que diz:

“A situação dos funcionários públicos da Universidade do Brasil continuará a reger-se pelo Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União e legislação subsequente”, e o Decreto n.º 35.956 visa, exatamente, a regular os arts. 188 a 193 daquele Estatuto dos Funcionários (Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952).

9. No que concerne ao segundo ponto, lembrou aquêlê órgão universitário que o Poder Executivo, ao baixar o Decreto n.º 35.956, obedeceu ao entendimento de que o art. 190, do Estatuto dos Funcionários, não é auto-aplicável, entendendo, embora, haver o regulamento estabelecido restrições ao direito de receber gratificação “pela participação em órgãos de deliberação coletiva”, contido no item IX do art. 145 daquele mesmo diploma estatutário.

10. Acentuou-se, ainda, que aquela Universidade sempre sustentou que o Poder Executivo, ao baixar o decreto regulamentar, “não teve presente o caso especial dos seus diversos órgãos coletivos, tanto que se refere, *sempre e exclusivamente*, ao dispor sobre tal matéria, à “designação” do funcionário, ato

que não se verifica no provimento das funções de membro dos Conselhos da Universidade do Brasil". Reconhece, todavia, o parecer que, admitindo-se que os coloquem aquêles Conselhos fora do alcance do Decreto n.º 35.956, de 1954, há-de persistir, e até mais rigorosa, a proibição contida no art. 190 do Estatuto dos Funcionários, quando, ao seu entender, é fora de dúvida não ter êsse dispositivo estatutário aplicação autônoma.

11. Termina o Conselho Universitário por sugerir que se recorra ao Exmo. Sr. Presidente da República, "pleiteando a expedição de um decreto que reconheça o caráter especial dos seus Conselhos, dando, à participação nêles, tratamento equivalente ao dispensado a outras atividades específicas de profissões, como a participação em bancas examinadoras, que justificam percepção de gratificação, nos termos do item X, do art. 14, do Estatuto dos Funcionários Públicos, sem quaisquer restrições".

12. O Sr. Ministro da Educação e Cultura houve por bem encaminhar o processo ao Departamento Administrativo do Serviço Público, havendo sido a matéria submetida a exame desta Comissão de Acumulação de Cargos.

13. De início, cumpre reafirmar que esta Comissão já emitiu parecer sôbre o assunto, aprovado pelo Sr. Diretor-Geral do Departamento Administrativo do Serviço Público, dentro dos princípios inscritos no Decreto n.º 35.956, que regulamenta os arts. 188 a 193 da Lei n.º 1.711, de 1952, isto é, que dispõem sôbre o regime atual de acumulação de cargos no Serviço Público Federal. Aliás, como se disse, só se manifestou êste órgão em virtude de solicitação da própria Universidade, através do seu Magnífico Reitor, "para que em definitivo tenha o problema a solução mais condicente com os superiores interesses do ensino e o espírito da lei", segundo as expressões contidas na consulta.

14. Ainda, agora, novamente, o Magnífico Reitor submete a mesma matéria à consideração dêste órgão, em face de

requerimento do Professor Mário Ta-veira, que anexamos a êste processo por cogitar do mesmo assunto (Processo n.º 2.608-58).

15. Como se sabe, em face do que determina o art. 15 do referido Decreto n.º 35.956, de 1954, foi criada esta Comissão, designada pelo Presidente da República, especificamente para emitir pareceres sôbre os casos de acumulação, com fundamento nos princípios constantes daquele Regulamento, competindo ao Diretor-Geral do Departamento Administrativo do Serviço Público decidir os casos que forem objeto de parecer, consoante o que determina o § 3.º do citado art. 15.

16. Em matéria de acumulação de cargos públicos, em que se inclua um cargo, ou função da administração federal, esta Comissão tem competência legal para examinar o assunto em todo o território nacional (vide Parecer do Sr. Consultor Jurídico no D.A.S.P., *in* Processo n.º 5.955-58, aprovado pelo Sr. Diretor-Geral daquele Departamento), e sua deliberação, aprovada pelo Sr. Diretor-Geral do D.A.S.P., prevalece incontrastável na esfera administrativa, enquanto não houver decisão em sentido contrário de autoridade superior, no caso o Exmo. Sr. Presidente da República.

17. A Universidade do Brasil, como se sabe, é "uma comunidade de professores e alunos", consoante a Lei n.º 452, de 1937, que a instituiu, com personalidade jurídica e autônoma administrativa, financeira, didática e disciplinar, nos termos do Decreto-lei n.º 8.393, de 17 de dezembro de 1945, e está vinculada ao Ministério da Educação e Cultura. A situação dos funcionários públicos ali lotados se rege "pelo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União e legislação subsequente", consoante o art. 24 do aludido decreto-lei, com a nova redação dada pelo Decreto-lei n.º 9.169, de 12 de abril de 1946. Êsse regime jurídico estatutário continua sendo extensivo àquele pessoal, sem solução de continuidade, por força do que deter-

mina o item II, do art. 252, da Lei n.º 1.711, de 1952, regulamentado pelo Decreto n.º 34.390, de 28 de outubro de 1953.

18. Nos termos do art. 189 da citada Lei n.º 1.711, de 1952, a proibição de acumular cargos públicos, preconizada no art. 185 da Constituição federal e reproduzida no art. 188 daquele diploma legal, "estende-se à acumulação de cargos da União, com os dos Estados, Distrito Federal, Município, *Entidades Autárquicas* e Sociedades de Economia Mista".

19. Conseqüentemente, *ex vi legis*, a Universidade do Brasil, como entidade autárquica, inscreve-se no regime estatutário, no que tange à acumulação de cargos, por parte de seus servidores, e, em face dos mesmos preceitos normativos, tem esta Comissão competência legal para emitir pareceres sobre assunto concernente à acumulação de cargos ou funções de todos aqueles que estão sujeitos ao aludido regime, órgão da Presidência da República que é, criada por um decreto executivo com essa determinação expressa e insuscetível de dúvida. Desde que matéria de regime de acumulação de cargos públicos é da competência legal privativa desta Comissão emitir parecer conclusivo à autoridade a quem toca decidir, e todo o Serviço Público Federal, na administração centralizada ou autárquica, sociedade de economia mista ou empresa incorporada ao Patrimônio da União está sob sua jurisdição, de que não se excluem as Universidades federais de ensino.

20. Tanto é assim, que o próprio Conselho Universitário, a título, e por via de recurso da decisão, pleiteia, por derradeiro, "a expedição de um decreto que reconheça o caráter especial dos seus Conselhos, dando à participação nêles, tratamento equivalente ao dispensado a outras atividades específicas de professores, como a participação em bancas examinadoras que justifica percepção de gratificação, sem quaisquer restrições". Tanto é assim, que o Magnífico

Reitor da Universidade do Brasil volta a submeter o mesmo assunto a exame deste órgão, através do ofício n.º 3.258, de 12 de março de 1958, de interesse do Professor Mário Taveira, Diretor da Faculdade Nacional de Farmácia. Logo, admite não só a competência legal desta Comissão, como a exata adequação dada ao assunto por este órgão, embora divirja da orientação seguida pelo legislador, tanto que sugere a alteração do decreto.

21. Aliás, pretender excluir esta Comissão do exame da matéria referente à participação em órgãos de deliberação coletiva, integrante do regime de acumulação de cargos públicos, invocando autonomia administrativa é insurgir-se contra letra expressa de lei e incidir em incoerência, *data venia*, pôsto que aqueles dispositivos legais participam do mesmo diploma que atribuiu a esta Comissão apreciar a legitimidade, ou não, do exercício simultâneo de cargos de magistrados, de professores, catedráticos ou não, e de ocupantes de cargos ou funções de natureza técnica ou científica. A prevalecer a argumentação expendida pelo colendo Conselho de Curadores, deveria o Conselho Universitário decidir todos os casos de acumulações de cargos ou funções, e não só os referentes aos órgãos de deliberação coletiva, por força da autonomia administrativa da Universidade do Brasil.

22. Isto pôsto, e examinando refletidamente a matéria, não vemos, *data venia*, como reformar o entendimento anterior desta Comissão, seja por meio de provimento do recurso, em virtude de ausência de qualquer argumentação relevante, mesmo porque, a rigor, o próprio Conselho Universitário entendeu que o preceito contido no art. 190 do Estatuto não é auto aplicável, e, se o fôsse, a proibição de participação em mais de um órgão de deliberação coletiva seria muito mais rigorosa que com a aplicação da norma regulamentadora inserta no Decreto n.º 35.956, de 1954, seja por pleno convencimento das razões aduzidas pelo douto Conselho Uni-

versitário no sentido de expedição de novo decreto que reconheça o caráter especial dos órgãos colegiados da Universidade, garantindo-lhes tratamento igual ao dispensado às bancas examinadoras.

23. Acresce que a pretensão ensejaria a criação de uma situação excepcionalíssima, à margem da previsão, já de si excepcional, contida no art. 11 do Decreto n.º 35.956, de 1954, que regulamentou a vedação inscrita no art. 190, da Lei n.º 1.711, de 1952, quando, como ficou afirmado no parecer desta Comissão, aquêle decreto, injustamente mal-sinado neste particular, “com o exclusivo objetivo de solucionar casos como o de que cogita o presente processo, ao regulamentar a norma estatutária, “permitiu o exercício simultâneo em mais de um órgão de deliberação coletiva, desde que o funcionário fôsse membro nato, por força de lei ou regulamento”.

24. Os órgãos colegiados da Universidade do Brasil não diferem dos demais órgãos de deliberação coletiva existentes no serviço público, nem mesmo com serem órgãos consultivos ou de prolongamento da atividade de magistério. Esta, como se sabe, tem, a lado das atribuições unicamente de ensino, a competência administrativa da Universidade, com uma integração própria dada a sua destinação peculiar. Decorrente dessa competência administrativa, fruto de sua autonomia, é o referido caráter que têm os conselhos, nestas autarquias educacionais, de prolongamento da atividade de ensino, mediante eleição interna para períodos trienais.

25. Participar de banca examinadora, por exemplo, é atividade tipicamente de magistério, que se não há de confundir com a participação em um Conselho Departamental, Universitário ou de Curadores, tanto quanto fazer parte de congregações. O Presidente do Diretório Acadêmico, um estudante, integra o Conselho Departamental da Faculdade Nacional de Farmácia, em virtude de disposição regimental, e certamente não há de tomar parte em uma

banca examinadora, em iguais circunstâncias.

26. Não colhe, por outro lado, o argumento de que o Decreto n.º 35.956, de 1954, não previu o caso especial de diversos órgãos coletivos, “tanto que se refere, *sempre e exclusivamente*, ao dispor sobre tal matéria, à “designação” do funcionário, ato que não se verifica no provimento das funções de membro dos Conselhos da Universidade do Brasil”, por isso que *somente uma vez*, e não *sempre e exclusivamente*, ao dispor a respeito de tal assunto, refere-se à *designação*, e isso no § 1.º do citado art. 11. No § 2.º, aplicável à espécie, tanto quanto no art. 11, *caput*, o decreto regulamentador fala em *participação* em mais de um órgão de deliberação coletiva. E a *participação* nos parece que se processa independentemente de designação, podendo resultar de *eleição*, como a do representante da Assembléia Universitária no Conselho de Curadores, ou a do representante do pessoal administrativo das Escolas no Conselho Universitário, ou a do representante do Conselho Universitário no Conselho de Curadores; seja como simples *decorrência automática*, de função específica determinada, que caracteriza o membro nato, como a composição da Assembléia Universitária ou a participação do Reitor da Universidade como presidente do Conselho de Curadores, ou a integração do Conselho Universitário pelos diretores dos estabelecimentos de ensino e institutos técnico-científicos. Ao nosso entender, a única *designação* que ocorre, dentro do conceito firmado nas alegações do egrégio Conselho Universitário, é a do representante do Ministério da Educação e Cultura no Conselho de Curadores.

27. Assim, a *participação* aludida no art. 190 do Estatuto, ou melhor, no art. 11 do Decreto n.º 35.956, de 1954, tanto pode referir-se ao funcionário *designado* quanto ao *eleito* ou ao que fôr *membro nato*, por força de lei ou regulamento.

28. Nestas condições, *permissa venia*, as razões e os motivos expendidos pelos egrégios Conselhos de Curadores e Universitário, da Universidade do Brasil, embora respeitáveis, não nos pareceram convincentes a ponto de justificar a modificação do entendimento desta Comissão, de que “os professores catedráticos da Universidade do Brasil, membros dos Conselhos Universitário, de Curadores e Departamentais, bem como das Congregações, podem participar de mais de um desses órgãos, embora lhes seja vedada a percepção cumulativa de gratificação ou “jeton de presença” ou, ainda, aconselhar a adoção da medida solicitada de expedição de novo ato executivo ou alteração do Decreto n.º 35.956, de 1954, para tratamento especial daqueles órgãos colegiados, no que tange à acumulação de gratificações ou “jeton” de presença. E isso porque o postulado constitucional, inscrito no art. 185, é rígido, a Lei n.º 1.711, de 1952, é rigorosa, em obediência ao mesmo princípio, quanto à proibição ao funcioná-

rio de exercer mais de uma função gratificada ou participar de mais de um órgão de deliberação coletiva, havendo o decreto regulamentador, com nítida previsão, disciplinado a matéria, tendo em vista, inclusive, como parece ter ficado evidente, “os superiores interesses do ensino e o espírito da lei”.

É o que nos parece.

Em 24 de setembro de 1959. — *Cor-síndio Monteiro da Silva*, Relator. — *A. Dardeau de Carvalho*. — *José Medeiros*. — *José Renato Pedroso de Moraes*. — *Gerardo Renault de Melo Matos*.

Submeto, nos termos do § 3.º do art. 15 do Decreto n.º 35.956, de 2 de agosto de 1954, o presente parecer à decisão do Sr. Diretor-Geral do Departamento Administrativo do Serviço Público.

Em 24 de setembro de 1959. — *A. Dardeau de Carvalho*, Presidente.

De São Paulo, 9-10-59. — *João Guilherme de Aragão*, Diretor-Geral.