

## NOTAS E COMENTÁRIOS

### ACUMULAÇÃO REMUNERADA

LUIZ UBIRATAN OGGERO \*

*Preliminares. Evolução Constitucional. A constituição de 1967. Parecer da Consultoria-Geral da República. A Emenda Constitucional n.º 1, de 1969. Possibilidade de novos recursos. Situações paralelas. Conclusão.*

#### *Preliminares*

*Acumulação* é o “ato ou efeito de acumular; junção de cargos e seus proventos” e *acumular* é “amontoar”, “juntar empregos e rendimentos”.<sup>1</sup> Segundo o *Dicionário Escolar das Dificuldades da Língua Portuguesa*, acumular é o mesmo que “cumular”, “juntar, aglomerar, amontoar, reunir”.<sup>2</sup> Plácido e Silva, esclarece que significa “reunião ou soma de várias coisas” e “fazer simultaneamente”.<sup>3</sup> Menciona “acumulação de vencimentos” como sendo “receber vários proventos ao mesmo tempo, seja em função do mesmo cargo ou de cargos diferentes”. “Exercício de mais de um cargo ou ofício, com a percepção de proventos ou vencimentos para cada um: *acumulação de cargos públicos* ou *acumulação de empregos públicos*”, continua. E termina, dizendo: “É vedada a acumulação de cargos ou de funções públicas remuneradas.”

\* Advogado em Minas Gerais.

<sup>1</sup> Torrinha, Francisco. *Moderno dicionário da língua portuguesa*. 5.ª ed., Porto, 1935.

<sup>2</sup> Jucá (Filho), Cândido. *Dicionário escolar das dificuldades da língua portuguesa*. MEC, 1963.

<sup>3</sup> Plácido e Silva. *Vocabulário jurídico*. vol. I.

A sistemática legal brasileira equiparou, para efeito de acumulação, as expressões “cargo”, “emprego” e “função”, tanto na tripartida escala da administração pública (federal, estadual e municipal) como na administração indireta e as sociedades de economia mista. É pois proibido acumular, salvo as exceções expressamente previstas na Lei Maior, não podendo prevalecer analogias de qualquer espécie.

A interpretação do problema tem provocado discussões acaloradas entre partidários de muitas opiniões; muitas vezes tem a jurisprudência variado, permanecendo instável, em especial quando aparece qualquer inovação ou modificação redacional, que sugere pareceres igualmente ilustres e absolutamente divergentes. Vacila, assim, a opinião a respeito e geralmente é seguida aquela oriunda do mais alto escalão administrativo, ainda que, às vezes, não esteja mais coerente com a tradição brasileira ou com aquela atualização das normas legais pertinentes.

### *Evolução Constitucional*

Sendo o direito a expressão dinâmica da situação social, urge que se elabore um ligeiro esboço das variações até hoje encontradas, para melhor análise do tema.

A 1.<sup>a</sup> Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 1891, ao lado de disposições esporádicas referentes aos funcionários públicos, estabelecia, em seu art. 73:

“Os cargos públicos civis, ou militares, são acessíveis a todo sos brasileiros, observadas as condições de capacidade especial que a lei estatuir, sendo, porém, *vedadas as acumulações remuneradas*” (grifos ora feitos).

Impediam-se, assim, as *acumulações remuneradas*, com base, provavelmente, no Decreto da Regência de 18.6.1822, pelo qual, conforme justificativa de José Bonifácio, proibiam-se “seja reunido em uma só pessoa mais de um ofício ou emprego e vença mais de um ordenado, resultando manifesto dano e prejuízo à administração pública e às partes interessadas, por não poder de modo ordinário um tal empregado público ou funcionário cumprir as funções e as incumbências de que duplicadamente encarregado, muito principalmente sendo incompatíveis esses ofícios e empregos; e, acontecendo, ao mesmo tempo, que alguns desses empregados e funcionários públicos, ocupando ditos empregos e ofícios, recebem ordenados por aqueles mesmos que não exercitam, ou por serem incompatíveis, ou por concorrer

o seu expediente nas mesmas horas em que se acham ocupados em outras repartições””.<sup>4</sup>

A intenção é claramente moralizadora. Apenas não se desejava que os serviços pudessem ser prejudicados pelo fato de a mesma pessoa estar impossibilitada de estar em mais de um lugar, ao mesmo tempo, ou ter atividades incompatíveis, sempre com vistas ao interesse da administração pública, à responsabilidade funcional, à repressão do ganho ilícito por tarefas não realizadas. O Constituinte, ao dar a redação final à Magna Carta, demandou uma solução que pudesse satisfazer à Nação, impedindo a ocorrência de problemas.

Em 1934, inovando a técnica das constituições então em vigor, foi criado um capítulo à parte, destinado a regular a situação do funcionalismo público, mantendo, em linhas gerais, o que da matéria já existia, inclusive o problema da acumulação, que especificou em seu art. 172, nos seguintes termos: “É vedada a acumulação de cargos públicos remunerados, da União, dos estados e dos municípios”. Entretanto, algumas exceções foram abertas ao princípio quase absoluto da proibição de acumular: 1) cargos de magistério; 2) cargos técnico-científicos; 3) comissões temporárias; 4) comissões de confiança. O sistema sofreu muitas críticas, inclusive por considerações lingüísticas a respeito de pleonasmos.<sup>5</sup>

A Carta de 1937 repetiu, de modo idêntico, a disposição (art. 159), proibindo a acumulação, conforme o art. 172, retro citado: poucos dias depois o Decreto-lei n.º 24, de 29.11.37, regulamentou a questão. Finalmente, foi o problema abordado pelo Decreto-lei n.º 1.713, de 28.10.39, o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, com a extensão contida em seu art. 1.º e parágrafo único.

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 1946, transformou completamente o sistema, não somente abolindo a expressão “remunerada”, mas declarando, em seu art. 185 (Título VIII — Dos Funcionários Públicos):

“E vedada a acumulação de *quaisquer* cargos, exceto a prevista no art. 96, n.º I. (Art. 96. É vedado ao juiz: I — exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função pública, salvo o magistério secundário e superior e os casos previstos nesta Constituição, sob pena de perda do cargo judiciário; II — ...) e a de dois cargos de magistério ou a de um destes

<sup>4</sup> Apud Meirelles, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 2.ª ed., 1966. p. 361.

<sup>5</sup> Jacques, Paulino. *Curso de direito constitucional*. 3.ª ed. p. 268.

com outro técnico ou científico, contanto que haja correlação de matérias e compatibilidade de horários.”

No art. 24 das Disposições Constitucionais Transitórias, aparece um abrandamento do Diploma Máximo de 1937, bem como do já referido Decreto-lei n.º 24/39, considerando em disponibilidade remunerada aqueles que tinham perdido seus cargos por imposição destes Estatutos. Assim, de um modo procurou corrigir uma situação cuja rigidez excessiva havia reconhecido, e de outro, estabeleceu um precedente perigoso e abriu um campo imenso ao problema da acumulação de cargos no Brasil. Generalizou demais, tornou ampla uma disposição restritiva, o que é condenável, tanto como restringir qualquer prerrogativa ampla, sob qualquer pretexto. Esta a situação do problema a partir do segundo lustro da década de quarenta. Durante 20 anos permaneceu em vigor a proibição de acumular “quaisquer cargos” salvo aquelas exceções sovinamente previstas.

#### *A Constituição de 1967*

A Constituição do Brasil, promulgada em 24 de janeiro de 1967, além de eliminar a expressão “Estados Unidos”, que não possuía nenhuma justificativa histórica e servia, muitas vezes, de motivo de alusões jocosas, pela simples inversão de seus termos, abordou vários problemas sentidos no decorrer das duas dezenas de anos passados, procurando resolvê-los, sob uma orientação mais realística, mais coerente com as situações efetivas, distanciando-se daquelas brilhantemente resolvidas no gabinete do jurisconsulto, mas que se fragmentavam ao mais simples dos embates, quando praticamente utilizadas. Quanto à acumulação de cargos, exumou a antiga fórmula, ao declarar em seu art. 97:

“É vedada a acumulação remunerada, exceto:

- I — a de juiz e um cargo de professor;
- II — a de dois cargos de professor;
- III — a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;
- IV — a de dois cargos privativos de médico.”

Assim, evidenciou-se um retorno ao sistema antigo, com a volta do conceito “remunerada”. O que, enfim, significa esta palavra? Para Francisco Torrinha (op. cit.) remunerar é “recompensar”, “satisfazer”; define o MEC remuneração como “gratificação”, “prêmio”, “pagamento”, “recompensa”, “salários” e “honorários”.<sup>6</sup> Finalmente, a palavra de Plácido e Silva esclarece que remuneração “em sentido amplo, exprime a *recompensa*, o *pagamento* ou a *retribuição* feitos por serviços prestados” (destaques do original). Diz, mais adiante que remuneração é “qualquer espécie de *retribuição* ou *compensação*”. Continua: “Na terminologia atual do direito administrativo, é o vocábulo tomado em significação restrita para designar uma espécie de *retribuição* paga ao *funcionário em efetivo exercício de seu cargo*” (o primeiro grifo é do original; o outro foi feito nesta oportunidade).<sup>7</sup>

Considerando essas definições e conceitos, pensaram alguns na possibilidade de haver acumulação quando um funcionário estivesse licenciado para trato de interesses particulares, isto é, “sem vencimento ou remuneração”, nos termos ao art. 110 da Lei n.º 1.711/52 (Novo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União). Sob a égide da legislação anterior, não havia qualquer dúvida, pois que existiria acumulação proibida de “quaisquer cargos”, sendo a doutrina e a jurisprudência tranqüilas a respeito (p. ex. Par. C.A.C. no proc. n.º 3.202/62, publicado no *D.O.* de 14.5.62: “o afastamento ou licenciamento para tratar de interesse particular não impede a aplicação das normas que regem a acumulação de cargos”).

Alguns ilustres juristas brasileiros tomaram partido na situação, como é o caso do Dr. Corsíndio Monteiro da Silva, que, em brilhante trabalho, abordou o tema. Pessoa sobremodo credenciada para falar sobre o assunto, Assistente Jurídico do DASP, Membro da Comissão de Acumulação de Cargos concluiu pela tese de que *não haveria acumulação* caso o funcionário estivesse em gozo de licença do art. 110 do EFPCU, uma vez que esta não é “remunerada”. Como Relator do processo que recebeu o parecer que ora se põe em evidência, adotou, coerentemente, o mesmo entendimento.

Submetida a questão à Consultoria-Geral da República, foi objeto de análise e conclusões do Dr. Adroaldo Mesquita da Costa, não menos brilhante representante da estrutura jurídica desta Nação, que no dito processo exorou o parecer publicado no *D.O.* de 15.9.67, aprovado em 12.9.67, constituindo ato normativo e estando a administração federal, centralizada ou não, compelida a lhe dar fiel cumprimento, consoante com o § 2.º do art. 22 do Decreto n.º 58.693, de 22.6.66.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Op. cit.

<sup>7</sup> Op. cit.

<sup>8</sup> *Diário Oficial*. 15.9.67, Seção I, Parte I, p. 9.477-9.

## O Parecer da Consultoria-Geral da República

A capacidade intelectual e a cultura jurídica do ilustrado Consultor-Geral da República levam, de imediato, desde as primeiras linhas do supra citado parecer, à idéia de que se trata, efetivamente, da palavra final sobre o assunto; o encadeamento histórico, a argumentação robusta, a facilidade no emprego do vernáculo, e, sobretudo, a autoridade que não emana somente do cargo, mas, em especial, dos incontestáveis méritos de seu signatário, tudo isto é, praticamente, a essência da verdade. A *conclusio* emerge límpida, ao final, rainha da tese, como a célebre Baleia Branca surgia, para terror dos marinheiros, no famoso romance de Hermann Melville (*Moby Dick*). Aristóteles, o mestre, não chegaria a resultado diverso, pois o sistema silogístico de raciocínio “é uma conexão de idéias na qual, sendo posta uma coisa, segue-se necessariamente outra distinta, por força da posição anterior.”<sup>9</sup>

Neste caso, a mínima distorção existente em uma premissa poderá prejudicar irremediavelmente a conclusão, que depende exclusivamente do grau de exatidão dos termos que a antecedem. Por isto, não foi possível, *data venia*, concordar com o multimencinado parecer, pois que, s.m.d.j., fundamentou-se em situações que, efetivamente, não existem, mas que aparecem à guisa de argumentação e fortalecimento de idéias espargidas, durante a parte que se poderia chamar “probatória”, a fim de que o resultado fosse, inevitavelmente, o pretendido.

A citação da opinião do Relator do processo, de cuja tese diverge totalmente, foi oportuna. Se houvesse uma competição entre ambos, poder-se-ia dizer tratar-se de uma autêntica luta de Titãs, na qual o vencedor, lamentavelmente, não foi o protetor de Têmis.

O histórico feito bem retrata a situação do funcionalismo público. Réliquias das “orgias financeiras” do Império, o servidor público teve seu conceito denegrido, sendo objeto de sátiras e injustiças, em verdade imerecidas, geralmente. A moralização, entretanto, não se pode fazer por medidas coercitivas e limitativas da capacidade do servidor, senão pela efetiva valorização de suas funções, como é, aliás, o princípio da Reforma Administrativa e que deve orientar a administração, conforme determina o Título XI, Capítulo I, do Decreto-lei n.º 200, de 25.02.67 (“valorização e dignificação da função pública e do servidor público”, etc.).

<sup>9</sup> Aristóteles. Anal. pr. A, 1; 24 b 18. Apud Hishberger Johannes. *História da Filosofia na Antigüidade*. Ed. Herde., 1965. p. 183.

Ponto fundamental é o representado pela tese da “*acumulação de autoridade*”, totalmente nociva à administração pública, mencionado pelo Dr. Corsíndio Monteiro da Silva, que, a respeito, dissera:

“A acumulação de autoridade é muito mais perniciosa que a acumulação de cargos, embora esta implique necessariamente naquela, atenuada, porém, pelas regras de conveniência administrativa ou de interesse público.

Sendo permitidas as acumulações remuneradas, deixa o servidor de perceber vencimentos, remuneração e vantagens por um deles, porém acumula as autoridades que lhe advém do simples exercício de ambos os cargos.”

Este entender é o mesmo esposado por Ruy Barbosa, no texto referido pelo próprio parecer (item 19), no qual há a citação seguinte:

“As acumulações ‘em geral’ são nocivas, porque desfavorecem o bom serviço do Estado.

Geralmente, com elas sofre o serviço público de dois modos.

Sofre o serviço, primeiro, porque ordinariamente, *cargos acumulados são cargos mal desempenhados*. Uma atividade individual, suficiente ao exercício de uma função, *cansa, entibia e se relaxa, dobrando de peso*” (grifos não constantes do original, e da citação, ora efetuados) .

“*Venia concessa*, carece de fundamento a citação e a opinião do ilustre Relator e do douto signatário do parecer, no caso estudado. O funcionário licenciado para tratar de interesse particular *não está em exercício*. É um estranho à própria Repartição, onde, ao entrar, está sujeito às mesmas limitações dos que nela nunca exerceram função. *Não tem qualquer autoridade, não tem qualquer influência*. Não informa, não despacha, não decide. É como se estivesse aposentado, não pertencesse ao Quadro, ou já estivesse exonerado do mesmo. No recebe vencimentos. Está, enfim, absolutamente desvinculado de suas funções. Como, portanto, falar-se em “acumulação de autoridade”?

O trecho retro citado, do distintíssimo jurista e filólogo brasileiro, não se aplica ao servidor que se prevaleceu do art. 110 da Lei n.º 1.711/52 porque não está sob um *peso dobrado*, mas tão-somente sob o peso singular de uma outra função pública, naturalmente porque esta lhe ofereceu melhores condições, inclusive financeiras.

E, pergunta-se, por que desejaria o funcionário licenciar-se de seu cargo para ocupar outro, vinculado, de qualquer forma, ao serviço público? As

respostas são muitas, podendo-se citar mesmo o prestígio pessoal de outra função, mas, muito especialmente, os efeitos financeiros da medida. Por que, então, o servidor não se exonera do seu cargo, em benefício do outro? Embora a questão se apresente como um obstáculo à aceitação da tese da não-acumulação, a resposta é bem simples. Muitas vezes — geralmente, diga-se — é o medo de não se dar bem na nova função e já estar completamente desvinculado da anterior, custosamente obtida.

Existem, na administração pública, diversos servidores portadores de diplomas de profissão liberal, dentistas, advogados, assistentes sociais, farmacêutico, professores, etc... Entretanto, a dedicação privada a uma dessas atividades onera o profissional, com a montagem de consultórios, escritórios, etc. Habilita-se a outro cargo e deseja fazer uma tentativa, mas a proibição da acumulação ilícita lhe fecha a porta. O único jeito seria licenciar-se em uma das atividades e tentar a sorte na outra, mas existe um parecer que lhe impede isto. E, assim, muitos valores se perdem, nos corredores burocráticos das Instituições, definhando em um cargo insignificante, em um nível baixo. A grande maioria dos servidores está localizada entre os níveis 7 a 12, este, às vezes, após longos anos de labuta interna. A remuneração, insofismavelmente, não é sequer razoável para a manutenção de uma família média, com aluguel e crianças em idade escolar.

Não sofre com isto o serviço público? Sim, e muito. Os boletins evidenciam, a cada instante, inumeráveis processos administrativos, por abandono de cargo, por acumulação ilícita, por subtração de numerário ou bens, por corrupção ativa, etc... indo por toda uma série de atitudes indevidas pertinentes à condição de servidor. Alguns fraquejam e recebem ajuda financeira de pessoas interessadas em andamento de processos e são, por isto, desligadas do serviço com um estigma inolvidável. Os interessados, muitas vezes, oferecem importância ou benefícios aos funcionários, sabendo, preliminarmente, a situação quase desesperadora de alguns e o efeito do oferecimento, para quem tem família para sustentar. Felizmente, a maioria é forte bastante para por as coisas nos devidos lugares, mas, para os mais fracos, o estado de necessidade está caracterizado.

Outros, para suplementar os gastos indispensáveis, procuram um emprego particular, geralmente noturno, esgotando-se no trabalho e trazendo, com isto, todas as implicações possíveis ao seio da família, com os respectivos desajustes. Sofre o serviço com o funcionário desesperado, com o funcionário apressado para chegar ao fim do expediente e continuar a trabalhar; sofre o serviço com os gastos assombrosos que significam sindicâncias e inquéritos administrativos. Por que não são tais verbas empregadas em dar um rendi-



mento justo ao servidor? O equilíbrio social assim obtido e a desnecessidade da corrida de mão-de-obra, que assim se desvaloriza, mereceria a tentativa.

O item 27 do parecer, salvo superior e mais meritória apreciação, não apreendeu a interpretação da douda C.A.C., mencionada no item 6, *idem*. Diz que “entende a C.A.C. que a redação vigorante permite, além das exceções, a *acumulação de dois cargos desde que não perceba o funcionário pelo exercício de ambos*. Em resumo, poderia exercer dois cargos, mas só por um percebia os seus vencimentos. Admite, assim, a *revogação do princípio estatutário relativo à vedação da prestação de serviços gratuitos* (art. 4.º da Lei n.º 1.711, de 1952)” — (o original não contém os grifos).

*Não é verdade*. Não existe, como supôs o emérito Consultor-Geral da República, a *opção por um dos proventos*, continuando o servidor a *exercer ambos os cargos*. O que acontece é que *de um deles está afastado totalmente, não trabalhando e, conseqüentemente, não recebendo vencimentos; assim, não se está admitindo a revogação do princípio da não-aceitação de serviços gratuitos*, pois que apenas pelo serviço efetivamente prestado seria o servidor recompensado. Se não há cargo sem remuneração, é preciso, pelo menos, que esteja o mesmo ocupado. O funcionário licenciado, conquanto vinculado ainda a seu cargo, não percebe vencimentos por nele não exercer função.

Se não existe exercício nem remuneração, não há que se falar em “acumulação remunerada” ou “de autoridade”, já que esta dependeria estritamente do *exercício* das atribuições do cargo. Supor, outrossim, que uma vinculação anterior do servidor poderia influenciar seus antigos colegas seria, verdadeiramente, uma absoluta falta de confiança na natureza humana, na lisura de propósitos dos demais funcionários, uma estocada na honestidade e probidade funcionais. Se tal influência pudesse ocorrer, não estaria a administração pública livre de seus efeitos, considerando-se aposentados e os exonerados, que se poderiam valer, também, de pretéritos liames para atuais decisões.

Verifica-se, assim, que o doudo parecer parte de uma falsa premissa de que o funcionário licenciado para tratar de interesse particular continuaria a trabalhar e estaria, apenas, sem receber proventos de seu cargo. Mas, o fato é que o servidor não se encontra apenas *sem remuneração*, mas também, e muito especialmente, *licenciado*. Está, assim, afastada a hipótese de mera opção por qualquer vencimento e nem estaria o servidor “dobrando o peso” com prejuízos para o serviço em geral. Estaria, sim, exercendo uma função pública sem se desvincular totalmente de outra, da qual estaria *licenciado*.

Quanto ao abordado no item 38, também não é verdadeira, absolutamente, a premissa. Diz textualmente:

“Que seria da administração se tivesse de se sujeitar à vontade do servidor licenciado para ocupar um outro cargo? Não *Poderia preencher aquele cargo, por isso estaria ele sempre à disposição de seu titular afastado, e que poderia retornar quando bem lhe aprouvesse*” (grifos ora feitos).

Preliminarmente, a administração não teria de “se sujeitar à vontade do servidor”, pois que, conforme se tem reiteradamente decidido, a licença do art. 110 do EFPCU não é um direito do funcionário, mas uma *concessão* da Instituição, podendo ser negada” quando inconveniente ao interesse do serviço”, acorde com o § 2.º do mesmo artigo, ou mesmo cassada, nos termos do art. 114 do mesmo Estatuto, “a juízo da autoridade competente”.

Quanto ao fato de que estaria o cargo *sempre* à disposição do funcionário, que poderia retornar *quando bem lhe aprouvesse*, também não é verdade, uma vez que a licença teria a duração *máxima* de 24 meses, findos os quais retornaria o servidor ao serviço ou, então, se exoneraria definitivamente, ocasionando a vacância do cargo (art. 94 e 74, I, *ibidem*), não ficando este, portanto, sempre à sua disposição. O item 40 que já foi esclarecido supra, falece de fundamentação legal e solidez de argumentação.

O que se pretendeu aqui demonstrar foi que a conclusão a que chegou o douto parecer foi perfeitamente coerente com suas premissas; entretanto, estas não expressam a verdade da situação em estudos, pois supuseram a existência de uma *duplicidade de encargos e unicidade de remuneração*, sendo que aquela, fatalmente, incidiria na proibição de acumular, face ao preceito constitucional. Mas este é bastante expresso ao evidenciar o desejo do legislador de não existirem “acumulações remuneradas”, salvo as exceções expressamente previstas, onde ocorre, efetivamente, uma *reunião* de tarefas e rendimentos, uma *aglomeração* de funções e remunerações, respeitadas apenas as condições de compatibilidade de horário e correlação de matérias.

#### *Emenda Constitucional N.º I, de 1969*

Finalmente, o argumento definitivo a favor da tese defendida pelo Dr. Cor-síndio Monteiro da Silva é o art. 99 da Emenda n.º 1, à Constituição de 24.01.67, promulgada em 17.10.69, no qual se lê:

“É vedada a *acumulação remunerada* de cargos e funções públicas, exceto:

I — ...” (grifos ora feitos).

O Constituinte, com os poderes que possuía, poderia, se fosse essa a sua intenção, retornar ao sistema de 1946, proibindo quaisquer acumulações. Entretanto, manteve a redação anterior, não permitindo acumulações *remuneradas*, donde se conclui que a falha havida em 1946 estava definitivamente superada, pois que sendo a Emenda *posterior* ao parecer, considerando a argumentação e razões no mesmo evidenciadas, poderia, se assim pretendesse, abolir a expressão vinculativa da contra-prestação remuneratória, tornando a situação coerente com o parecer, já aprovado.

Em socorro desse entendimento vem toda uma tradição romano-legal, com sua excelente capacidade de síntese e sua expressividade através de aforismas eloqüentes. Desses, dois parecem merecer especial destaque.

*Ubi verba non sunt ambigua non est locus interpretationibus.* Somente a vontade de tergiversar a verdade clara e insofismável encontraria dúvidas na interpretação da norma.

*Ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus.* As distinções são feitas pela linguagem essencialmente técnica do jurista.

Em comentário ao dito no subitem supra, Paula Batista esclarece:

“quando a disposição da lei é clara e ilimitada, se não deve fazer distinções arbitrárias, que enervem o seu sentido ou destruam a sua generalidade.”<sup>10</sup>

Ora, se “onde a lei não distingue nós também não devemos fazê-lo”, por oposição lógica, onde a lei distingue, não cabe ao intérprete tornar indistinto, eliminando as fronteiras claramente delimitadas pelos dispositivos legais. Não existe ambigüidade ou falta de clareza, lacunas ou omissões. Por duas vezes o Constituinte expressou sua intenção de corrigir um engano anterior, pelo retorno ao antigo sistema e não há motivo para não aceitar sua vontade.

Segundo João Frazer de Lima interpretação das leis é a “arte de tornar inteligível a linguagem da lei, por ela impenetrável, ambígua ou inóbvvia”. O texto constitucional não padece de qualquer desses males. Aliás, à p. 114 está claro o pensamento do autor, de que “a lei deve harmonizar-se com as necessidades e tendências da sociedade no momento da sua apli-

<sup>10</sup> Batista, Paula. Apud Lopes, Miguel Maria Serpa de. *Curso de direito civil*. 3.<sup>a</sup> ed., Livraria Freitas Bastos, 1960. vol. 1, p. 156.

<sup>11</sup> Lima, João Franzem de. *Curso de direito civil brasileiro — Hermenêutica e interpretação*. 4.<sup>a</sup> ed., 1960. p. 109.

cação”,<sup>12</sup> em consonância com o disposto no art. 5.º da nova Lei de Introdução ao Código Civil.

Interpretar a lei é “reconstruir a *mens legis*, seja para entender corretamente seu sentido, seja para suprir-lhe as lacunas.”<sup>13</sup> Falando sobre a interpretação sistemática da lei, esclarece o mesmo autor:

“... o hermenêuta se atém às necessidades jurídicas emergentes no instante da elaboração da lei, às circunstâncias eventuais e contingentes que provocaram a expedição da norma (elemento teleológico e *occasio legis*). Verifica então qual a real intenção do legislador (*mens legislatoris*), a razão de ser da norma (*ratio legis*), isto é, o seu espírito, a finalidade social a que ela é dirigida.”<sup>14</sup>

A respeito de ser a interpretação coerente com o texto da lei, merece menção especial o parecer n.º 581 – H, de 11.10.67, aprovado em 19.10.67 (PR n.º 9.728/67) publicado no *D.O.*, a respeito da Lei n.º 4.119, de 1962 e sua interpretação, em especial quanto à apreciação de uma conjunção disjuntiva. Em seu item 15, assim se expressa:

“15. A literalidade do preceito, nessa parte, não permite distorção gramatical, de modo a alterar o seu conteúdo e a sua vontade.”

E continua:

“16. É princípio de direito que a lei não contém palavras inúteis, sem sentido, sem propósito. Nesse caso, há que se atentar, forçosamente, para o significado que exprime a inserção da partícula — ou —. E outro não poderia ser, senão aquele dado pelos próprios dicionários.” (grifos agora feitos).<sup>15</sup>

Ao pé do parecer se vê: “Brasília, 11 de outubro de 1967. *Adroaldo Mesquita da Costa*. Consultor-Geral da República.” Se a lei comum não contém palavras inúteis, como reconhece ser princípio geral de direito o digno signatário, como não adotar o mesmo critério, tratando-se da *Lex Major*, com apenas um mês de distância entre as interpretações? Por que somente a

<sup>12</sup> Idem, *ibidem*. p. 114.

<sup>13</sup> Barros Monteiro, Washington de. *Curso de direito civil*. Edição Saraiva, 1964. p. 36.

<sup>14</sup> Idem, *ibidem*, p. 38.

<sup>15</sup> *Didrio Oficial*. 23.10.67. Seção I, p. 10.700.

expressão “remunerada” teria sido “sem propósito”? Para finalizar esta argumentação, pede-se vênia para continuar a usar o verbo brilhante do digno Consultor-Geral da República (PR n.º 6.601/67 — N.º 580-T, de 11.10.67, referente a estabilidade de professor, consoante o art. 177, § 2.º, da mesma *Constituição de 1967*) quando se refere, citando, o parecer n.º 566-H, “devidamente aprovado pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República e publicado no *Diário Oficial* da União.”

“9. Ocorre, porém, que, agora, estamos diante de texto da Lei Maior, cuja estabilidade é invidiosa, face ao emprego de termo generalizador. Seu propósito em atingir a todos aqueles que estejam nas condições ali estabelecidas é claro e desenganado.

10. Não se há que falar em princípios e normas da legislação ordinária que ditem orientação adversa, para a hipótese, por isso que perde a consistência perante regra de hierarquia superior.”<sup>16</sup>

Inexplicável, pois, a dubiedade de interpretações sobre o mesmo Diploma Máximo, com sua defesa contra quaisquer normas, disposições ou regras menores, ou tradições ultrapassadas, além de uma interpretação gramatical coerente com o texto, e, por outro lado, a invectiva violenta contra uma disposição clara, insofismável, mantida mesmo após sua sentença de morte, em um exemplo dignificante de luta pela sobrevivência. Carece, pois de reexame a situação abordada, inclusive por ter a norma estabelecida pelo parecer prejudicado pretensões de muitos, como, p. ex., constante do BS/INPS 118, de 25.06.69 — Seção VII, p. 1.271, Proc. n.º 2.127. 510, de 11.6.69, publicada a decisão para orientação geral.

### *Possibilidade de Novos Rumos*

Existe possibilidade de a orientação traçada tomar rumo diferente? Sim. Inúmeros casos são aqueles em que um critério é transformado, à luz de novo estudo da questão, ou, mesmo, de algum aspecto diferente desta, de modo a transformar o entendimento a respeito.

O próprio parecer supra referido (item 3.9), em seu item 8, evidencia uma mudança de pensamento, face ao novo, então, texto constitucional, demonstrado o dinamismo jurídico esperado de um Órgão de tão superior hie-

<sup>16</sup> *Diário Oficial*. 23.10.67. Seção 1, p. 699.

rarquia, que se não poderia algar a um ponto fixo no tempo, deixando que a evolução de direito tornasse remota a orientação preconizada. Mais que simples possibilidade, é uma necessidade esta "abertura mental", desde que existem fatos novos a serem observados e analisados, ou mesmo fatos antigos, revestidos de nova significação, frente à evolução social.

A citação feita pelo Dr. Marcelo Pimentel, no parecer n.º 216/69, concernente ao processo n.º MTPS-457/69, publicado no Anexo IV do BS/INPS 230, de 1.º.12.69, Seção 1, p. 3, é bastante objetiva:

"O direito é ciência de raciocínio; curvamo-nos ante a razão, não perante o prestígio processual de quem quer que seja. O dever do juriscônsulto é submeter a exame os conceitos de qualquer autoridade, tanto a dos grandes nomes que ilustram a ciência, como a das grandes corporações judiciárias. Estas e aqueles mudam freqüentemente de parecer e alguns têm a nobre coragem de confessar; logo seria insânia acompanhá-los, sem inquirir dos fundamentos de seus assertos, como se eles foram infallíveis. *Nul lis addictus jurare in verba magistri*; ninguém está obrigado a jurar nas palavras de mestre algum." <sup>17</sup>

Aliás, conforme se verifica, também, no parecer n.º 240/68, do mesmo ilustre Consultor Jurídico, concernente ao sistema de trato dos servidores admitidos pela administração sob o regime da CLT (BS/INPS 10 de 15.1.69, Seção 1, Anexo 1, aprovado pelo Ministro Jarbas Passarinho em 26.11.68) houve mudança radical de orientação da Consultoria, demonstrada pela citação de dois pareceres (n.º 105-H, de 11.11.64 no *D.O.* de 19.11.64, p. 10.541 e n.º 586-H, de 25.10.67 no *D.O.* de 20.11.67, p. 11.651, respectivamente), sendo o segundo consoante tese contrária ao primeiro, pois "com a promulgação da Constituição de 1967, firmou a Consultoria-Geral da República modificando o ponto de vista anteriormente adotado, novo critério, então, a seguir na interpretação dos textos que regem a espécie."

Destarte, nenhum obstáculo existe a que a questão seja submetida a nova apreciação por quem de direito, pois há motivação para isto, não somente por ser a situação concreta diversa da que foi referida no parecer em evidência, mas também pela manutenção do texto legal pela Emenda Constitucional n.º 1, posterior à orientação determinada por aquele, havendo, conforme evidenciado, diversos exemplos em que o Órgão de onde o mesmo emanou, reconhecendo a necessidade de transformar o critério an-

<sup>17</sup> Maximiliano, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. p. 331 (inciso 13).

teriormente admitido, fê-lo com a presteza indispensável e com a boa vontade de fazer, realmente, prevalecer aquele que mais se coadunasse com a evolução jurídica do país e as transformações sociais e de mercado que teriam marcado a vida nacional.

### *Situações Paralelas*

A Constituição da República Federativa do Brasil, em seu art. 99, declara:

“É vedada a acumulação remunerada de cargos e funções públicas, exceto:

- I — a de juízo com um cargo de professor;
- II — a de dois cargos de professores;
- III — a de um cargo de professor com outro técnico ou científico; ou
- IV — a de dois cargos privativos de médico.”

O inciso I, mantido pela Emenda, tem gerado situações não muito coerentes. Das quatro exceções, três se referem ao magistério, o que evidencia estar a Nação, verdadeiramente, na chamada *década da educação*, esforço sobremodo louvável do governo na difusão da cultura, pois que somente esta pode alicerçar o Brasil de amanhã.

De um modo geral, os juízes têm alto gabarito intelectual e são chamados para ocupar Cadeiras nas Faculdades de Direito, acumulando, assim licitamente, consoante o texto da Carta Magna. Entretanto, também em geral, sem a mínima noção de verdades elementares à Didática Geral ou Especial, os conhecimentos menores do fator “aprendizagem”, os fundamentos do método moderno da educação-instrução. O resultado, como se pode prever, é um sistema medieval de aulas, retorno indevido ao *magister dixit*, como um verdadeiro anacoluto pedagógico; existem, paralelamente, servidores (não juízes) que têm, também conhecimentos jurídicos e noções didáticas, mas que não podem acumular, por serem detentores de cargos burocráticos inacumuláveis. . .

Imprescindível notar-se que a Universidade é o maior meio de transformação de evolução, de orientação social, micro-comunidade, de onde o cidadão deverá sair preparado para a vida (“não para a escola, mas para a vida aprendemos”, diz um aforisma latino). O privilégio concedido aos magistra-

dos não tem razão de ser, pois que ampara uma situação de não-melhoria dos quadros de ensino.

Outro fato importantíssimo é o relacionado com as funções dos juízes. As varas estão superlotadas de processos e os julgadores, geralmente, excedem os prazos judiciais (é, aliás, o normal, atualmente), o que no aconteceria se, em vez de possuírem algumas aulas como complemento salarial, dedicarem mais tempo à própria carreira. *Já é tempo de se salientar que o magistério é uma carreira independente de qualquer outra, que exige conhecimentos e técnicas específicas, não sendo professor qualquer um que tenha algum conhecimento da matéria a ser lecionada.*

Por que, também, não se estende a possibilidade aos demais funcionários, caracterizados como burocráticos, desde que tenham conhecimento e habilitação devidos? Por que a manutenção da magistratura como uma casta, em um regime sem castas?

O inciso III é outro ponto problemático, quanto ao funcionário burocrático. De acordo com o art. 3.º, *caput*, do Decreto n.º 35.956, de 2.8.54,

“cargo técnico ou científico é aquele para cujo exercício seja indispensável e predominante a aplicação de conhecimentos científicos ou artísticos de nível superior de ensino.”

Abordando o problema dos níveis 7 a 12, que, como já foi dito, constituem a maioria do funcionalismo público, não existe, efetivamente, distinções perfeitamente marcadas de suas funções, a não ser na enumeração teórica das tarefas típicas. 7, 8-A, 10-B, 12-A, 14-B, 16-C, o fato é que cada um faz, geralmente, tarefas de todos. Implicariam essas tarefas em conhecimentos especializados? Para responder basta mudar um funcionário de linha para que ele se perca em meio a tantas normas.

Está a cargo do funcionário, mesmo que não possua cargo ou função de confiança, a leitura e interpretação de diversos textos legais, desde a Constituição às portarias, sem desprezar os decretos, decretos-leis, além de resoluções, orientações de serviço, ordens de serviço, determinações, etc. passando por toda uma gama de linguagem técnica, à qual tem de estar afeito para não claudicar em seu emprego. As normas se sucedem diariamente, umas revogando as outras e sendo, por sua vez, também revogadas, algumas revigoradas, outras nunca utilizadas.

À guisa de exemplo, poder-se-iam citar alguns casos, para esclarecimento. Um servidor que esteja encarregado de proceder a Justificações Administrativas faz todo o expediente de um fórum. Analisa o processo, verifica,



compara, aprecia, toma depoimentos (após expedir intimações, como se fora um escrivão), anota-os (papel do escrevente). Após isto, faz o papel do advogado do segurado, procurando encontrar o direito que este pleiteia. Logo em seguida, se transforma no promotor de justiça, sempre cauteloso na defesa dos interesses da Instituição, à cata de confirmação do que foi visto e, se possível, evitar qualquer fraude processual. Ainda mais: como juiz: opina pelo deferimento ou não do pedido, decidindo-o. Para chegar a qualquer conclusão, às vezes, necessita mesmo de quase fazer perícias técnicas em escritas de firmas, em documentos públicos e particulares, etc... Sem pretender menosprezar qualquer um, seu papel é mais importante que o do juiz mesmo, pois que, em processos dessa natureza, este apenas homologa, por ser jurisdição voluntária, ao passo que o justificante pode impugnar a prova apresentada.

O funcionário que atende segurados em um guichê tem o mesmo problema da análise da documentação apresentada, que, após, ponderar, aceita ou não, vistos os pressupostos legais, no caso. Os que despacham benefícios, por exemplo, com a responsabilidade de cálculos de pagamentos que onerarão o serviço público em geral. Ao instruir um processo, quase todos têm de possuir conhecimentos gerais e especializados, isto é, conhecer toda a linha de serviços e os que lhe são paralelos. Entretanto, tais funcionários não são considerados portadores de cargos técnicos ou científicos, conforme jurisprudência pacífica da C.A.C.

Outra situação interessante é a do inciso IV do retro-referido artigo, que permite a acumulação remunerada de "dois cargos privativos de médico". Entretanto os facultativos acumulam suas funções profissionais e a direção de hospitais, pronto-socorro, etc..., função de natureza precipuamente administrativa, embora demandem soma de conhecimentos especiais, na área. São, conforme bastante evidente, tais cargos de direção eminentemente burocráticos, não podendo, em qualquer hipótese, ser enquadrados como "cargos privativos de médico", além de ser uma injustiça, pois ocupa a vaga de um administrador, que é profissão reconhecida e regulamentada atualmente. É inexplicável a admissão da licitude da acumulação, em detrimento de outros profissionais, com regalias para apenas a classe médica.

Felizmente, o sistema da compatibilidade de horários está efetivamente em vigor, não a compatibilidade em teoria, mas a verdadeira, aquela que de fato permite ao profissional o exercício das tarefas inerentes aos cargos acumulados, sem prejuízo para o serviço, inclusive por prever o deslocamento do servidor de um local de trabalho para outro, horário de refeições, etc...

As decisões jurisprudenciais têm estabelecido um critério objetivo e coerente, nada havendo a reparar quanto ao que existe a respeito. A moralização administrativa está em excelente trilha, graças ao esclarecimento e lucidez que têm sido demonstrados diariamente.

A parte referente à correlação de matérias merece mais de estudo e atualização. Existem matérias que, por sua natureza universalista, são indispensáveis à perfeição de qualquer serviço, que, à sua falta, poderiam apresentar pequenos senões, facilmente evitáveis.

Um passo magnífico para isto foi dado pelo voto sempre oportunamente lembrado do Dr. Corsíndio Monteiro da Silva, no processo n.º 3.813/67 S.A.C., concernente a “acumulação de cargo de Defensor Público com o de Professor de Português de Ensino Médio da prefeitura”.

Tendo opinado contrariamente à pretensão, em caso semelhante, outrora, disse, então, o ilustre jurista:

“Verifico que evoluí, mormente à vista de quanto tem evoluído o conceito do requisito legal de correlação de matérias e dentro do quadro geral da jurisprudência sobre o assunto.”

O que disse, também, com relação ao advogado da Rede Ferroviária Federal S.A. poderia *mutatis mutandis*, ser aplicado aos exemplos dados, de funcionários com funções que poderiam ser consideradas técnicas:

“... é um profissional do direito tanto quanto um assistente jurídico, um procurador da República, um consultor jurídico, um magistrado, um consultor-geral da República, um ministro do Tribunal Federal de Recursos. O direito com que ele lida profissionalmente não é, em tese, diferente daquele interpretado e aplicado em escalões hierarquicamente superiores.”

Observe-se, neste caso, que o servidor público, ainda que não especialmente qualificado, lida com resoluções de problemas desde tempo de serviço até condições de capacidade em relação ao estado das pessoas.

Estreitamente vinculado ao direito, está a história (global, plena, sem limitações de espaço), conforme mencionado no próprio voto supra destacado. É bem antiga a sua importância, uma vez que, já dizia Cícero, é *testis temporum, lux veritatis, vitae memoriae, magistra vitae, nuntia vetustatis*, sendo resumida apenas como a Mestra da Vida.”<sup>18</sup> Outros casos po-

<sup>18</sup> Van den Besselaar, José. *Introdução aos estudos históricos*. 3.<sup>a</sup> ed., Herder.

dem ser citados, como o de enfermeiras, nesta função tão necessária, ou com seu exercício cumulado com o de magistério em Escolas de Enfermagem, proibido pelo dispositivo constitucional, apesar da deficiência de profissionais.

### *Conclusão*

Estes são, apenas, alguns exemplos, que demonstram que o assunto deverá sofrer um estudo bastante intenso dos órgãos especializados, para que se possa chegar a uma solução mais coerente com as necessidades da vida moderna e, inclusive, para que seja evitada a evasão dos quadros do serviço público, ainda incipiente, mas que se poderá transformar em problema de difícil solução, ao agravar-se, como parece ser a tendência observada em qualquer repartição, com a maciça exoneração daqueles que possuem qualquer qualificação funcional.

O Instituto de Organização Racional do Trabalho da Guanabara — IDORT-GB —, com seus congêneres de outros Estados, propõe-se a realizar e proporcionar a seus associados e demais interessados:

Intercâmbio internacional	Revista
Forum de estudos	Biblioteca
Treinamento	Prêmio de organização e administração
Assistência técnica	Congressos

Sede: Praia de Botafogo 186, Rio de Janeiro, GB.