FUNCIONÁRIO PÚBLICO — EXERCÍCIO DE MANDATO LEGISLATIVO — CARGOS E FUNÇÕES — ACUMULAÇÃO DE PROVENTOS DE INATIVIDADE

— Os aposentados e os disponíveis não estão impedidos de acumular os proventos da inatividade com o subsídio parlamentar.

MINISTÉRIO DA FAZENDA

CIRCULAR N.º 2, DE 2-8-47

O Diretor da Despesa Pública declara aos Senhores Delegados Fiscais do Tesouro Nacional nos Estados, para a sua fiel observância, que o Excelentíssimo Senhor Ministro da Fazenda, por despacho de 25 de julho dêste ano, proferido no processo fichado sob n.º S. C. 137.739-47, sôbre acumulação de subsídio e provento da inatividade, mandou proceder de acôrdo com as conclusões do Dr. Consultor Geral da República, adiante transcritas:

"O Exmo. Sr. Ministro da Fazenda solicitou o parecer desta Consultoria Geral, relativamente "à situação dos funcionários públicos federais, aposentados ou em disponibilidade, que estejam exercendo o mandato de Senador ou de Deputado".

Conforme sè verifica do anexo, levantaram-se dúvidas sôbre se, em face do art. 185 da Constituição, que proibe as acumulações remuneradas, podem os representantes populares receber, além do subsídio parlamentar, os proventos da aposentadoria ou da disponibilidade.

O ilustrado Dr. Procurador Geral da Fazenda Pública, opinando a fôlhas 9 e segs., foi de parecer que: "sendo idênticos o âmbito e o sentido nos dois mandamentos constitucionais (de 91 e de 46), "é interessante conhecer, para interpretação do preceito vigente, os ensinamentos da doutrina e da jurisprudência firmada à luz da norma constitucional de 1891".

E, após examiná-los, chega à conclusão de que: "durante as sessões da Assembléia Legislativa aos Senadores e Deputados sòmente poderão ser pagos o subsídio e a ajuda de custo, ficando privados dos proventos de inatividade aquêles que forem funcionários públicos aposentados".

Já ao digno Dr. Diretor Geral do Departamento Administrativo do Serviço Público a matéria se apresenta fortemente controvertida. Pelo que, após desdobrar o panorama jurídico da controvérsia, conclui S. Excia.: "A nosso ver, cabe à Administração resolver como lhe parecer mais acertado, eis que de um e de outro lado defensores existem dos pontos de vista expostos".

A mim se me afigura, *data venia*, que a Constituição de 1946 fornece ao intérprete um novo elemento para a inteligência do texto referente à espécie. Em conseqüência, não é de bom aviso estudá-lo, tão só, à luz da jurisprudência e da doutrina modeladas no regime de 91.

Com efeito, enquanto na velha Carta Magna as acumulações remuneradas eram objeto do art. 73, inscrito no amplo capítulo da "Declaração de Direitos", na Constituição de 46 o assunto vem regulado no Título "Dos Funcionários Públicos" (artigo 185).

E' exato que a localização de um dispositivo, no corpo da lei, nem sempre assume aspecto de relêvo. Não raro, um título sobrevive às emendas modificativas do plano anterior, de sorte que a sua indicação se torna mais ampla, ou mais restrita, do que a matéria realmente disciplinada. Bastas vêzes a lei não se subordina a uma determinada sistemática, seja por deficiência do legislador, seja porque a própria natureza das normas não permite que estas se enunciem rigidamente enquadradas em esquemas preestabelecidos.

Daí o valor relativo que os doutos da hermenêutica atribuem a êsse elemento de interpretação.

E' bem de ver, todavia, que essas mesmas restrições, alertadoras da cautela do intérprete, vigoram de caso para caso, podendo, destarte, ser ilididas, tais sejam as circunstâncias, vindo aí a colocação do dispositivo no contexto geral da lei a transmudar-se em base fundada para o seu entendimento.

Segundo penso, é o que ocorre na hipótese. A eminência e o caráter da Lei Fundamental, a distribuição e o trato da matéria, as variações de sentido do vocábulo "cargo", a natureza da regra atinente às acumulações remuneradas, tudo está a indicar que não foi por, acaso, ou descuido, senão em virtude de manifesto propósito, que o art.

185 da Constituição se inscreveu no capítulo do funcionalismo público civil.

A expressão "cargo" tem sido empregada, na técnica constitucional, em sentidos diversos. "Cargo" — *lato sensu* — é sinônimo de "função", "cadeira", "lugar", "pôsto".

Assim, a Constituição de 1824, preceituava, no art. 155, que só por sentença podia o juiz "perder o lugar". Ao "lugar de deputado" alude a Carta de 37, no art. 43, parágrafo único, e a "qualquer lugar de administração ou consulta", no art. 44, letra "c".

A Constituição de 1824 garantia a todo cidadão "ser admitido aos *cargos* públicos *civis, políticos* ou *militares* (art. 179, n.º 14), numa compreensão sem dúvida amplíssima do vocábulo "cargo".

A Constituição de 91, por sua vez, aludia, no próprio art. 73, referente às acumulações remuneradas, aos "cargos públicos civis ou *militares*".

Ao "cargo" de Presidente da República, que é por excelência um mandatário da Nação, desempenha funções eletivas e eminentemente políticas, e é o chefe de um Poder, referem-se amiúde as várias constituições, como por exemplo a de 91 nos artigos 43 e segs.; a de 34 no art. 52 e parágrafo; a de 46, nos arts. 79 e segs. No art. 182, § 4.º, esta Constituição alude, de igual sorte, sem limitações, a "*cargo* público temporário, *eletivo* ou não".

Exemplos de equivalência entre "cargo e função", sejam ou não eletivos, encontram-se, para citar apenas um texto, no art. 139 da mesma Constituição de 46.

E' preciso, portanto, distinguir: há cargos e cargos...

Ora, o conceito de "funcionário público", por mais que se distenda, não abrange, indiscriminadamente, o ocupante de qualquer dêles.

Quando, pois, a Constituição de 91 prescrevia, no capítulo da "*Declaração de direitos*", que: "os cargos públicos *civis* ou *militares* são acessíveis a todos os brasileiros, ... sendo, porém, vedadas as acumulações remuneradas", era possível sustentar-se, com Pedro Lessa, que "a Constituição Federal só usa dos têrmos "cargos públicos" sem distinguir entre cargos de nomeação e cargos de eleição popular".

Ou que o vocábulo "cargo", nesse dispositivo, corresponde a um "têrmo genérico, que abrange tôdas as espécies de funções públicas, desde o *cargo* de Presidente da República (Constituição, arts. 43, 44 e 45) e os de senador e deputado (como se pode verificar em tôdas as nossas leis acêrca de eleições, e particularmente nas mais célebres, a lei n.º 3.029, de 9 de janeiro de 1881, a famosa lei Saraiva, e a lei n.º 1.269, de 15 de novembro de 1904), até o de oficial de justiça..." (*In* Revista do Supremo Tribunal, vol. 25, págs. 79 e segs.).

Seria, entretanto, oportuna a lição, em face do art. 185 da Constituição atual? Não me parece. Na sistemática de nossa Carta Magna, o Título VIII, — "Dos Funcionários Públicos" — agrupou, tão só, as regras *comuns* aos cargos

civis de nomeação. Os cargos *eletivos* são tratados nos capítulos próprios ao Poder Legislativo, ou ao Executivo. De igual sorte, os *militares* se disciplinam à parte, no Título VI, "Das Fôrças Armadas".

A Constituição de 34, que também abria um título ao funcionalismo público, não obedeceu, rigorosamente, a essa discriminação. O legislador constituinte, então, usou de outra técnica. Versando assunto que desejava estender a civis e militares, a cargos de nomeação e a cargos de eleição, unificou certas normas no próprio título dos funcionários.

Com efeito, o art. 170, 4.º, daquela Constituição, dispunha: "a invalidez para o exercício do *cargo ou pôsto* determinará a *aposentadoria ou reforma*"...

E o art. 172, proibindo a acumulação "de cargos públicos remunerados da União, dos Estados e dos Municípios", — prescrevia, no § 4.º: "A aceitação de cargo remunerado importa a suspensão dos proventos da inatividade. A suspensão será completa, em se tratando de *cargo eletivo remunerado, com subsídio anual*, se, porém, o subsídio fôr mensal, cessarão aquêles proventos apenas durante os meses em que fôr vencido".

Por sua vez, o art. 164, do Título VI — "Da Segurança Nacional", — expressamente invocava, no tocante a acumulação de cargos pelos militares, — a exceção do art. 172, § 1.º, supra.

Já na Constituição de 46 não se encontram textos idênticos.

A aceitação de cargo civil, pelos militares, é regulada no Título VII — Das Fôrças Armadas, — art. 182, § §, 3.º, 4.º e 5.º.

De outra parte, no Capítulo II, do Poder Legislativo, os artigos 48 e 50 referem-se à ocupação e exercício de cargos públicos, por parte de senadores e deputados.

Mas, quando o art. 48 veda aos parlamentares, desde a expedição do diploma, ou da posse, umas tantas atividades, e o art. 50 prescreve que enquanto durar o mandato o funcionário público ficará *afastado do cargo*, não se tem em mira o problema das acumulações remuneradas.

Outro é o princípio ético em que se fundam, ali, os dispositivos constitucionais. O de que se trata é do decôro e do prestígio do Parlamento, evitando-se que o representante do povo, mal avidamente, exerça influências, escudado no prestígio do mandato, ou, ao revés, sofra influências pela sedução de vantagens...

E porque os senadores e deputados não podem exercer, simultâneamente, o mandato e o cargo público, sendo *afastados* dêste, não percebem, *ipso facto*, os respectivos *vencimentos*, mas, tão só o *subsídio*.

Essas razões, entretanto, como é bem de ver, não atingem a situação dos aposentados, ou dos funcionários em disponibilidade, uma vez que êles, pela sua própria condição, recebem proventos que não correspondem ao *exercício* mas à *inatividade*.

Logo, não vejo, no texto constitucional, a proibição de acumular tais proventos com o subsídio parlamentar.

E' o parecer, *data venia*.

Rio de Janeiro, em 10 de junho de 1947. *Odilon da Costa Manso*. *Raymundo Brigido Borba*.