FUNCIONÁRIO PÚBLICO — ACUMULAÇÃO REMUNERADA — CORRELAÇÃO DE MATÉRIAS — CARGO TÉCNICO — DIREITO ADQUIRIDO

— O cargo de oficial instrutivo do Tribunal de Contas da União não é técnico; não tem com êle correlação a cátedra de processo civil.

— Não tem o funcionário que era professor de estabelecimento de ensino superior federalizado um "direito adquirido" à acumulação dêste cargo com outro, de natureza administrativa.

— Interpretação do art. 185 *da Constituição.*

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

PROCESSO P. R. N.º 23.025-52

Despacho do Presidente da República. — Consultoria Geral da República — Exposição de Motivos n. 164, de 20 de outubro de 1952, encaminhando o parecer sob n.º 194-T, da mesma data, relativo à existência de acumulação proibida no exercício simultâneo dos cargos de Oficial Instrutivo do Tribunal de Contas da União e de professor de Processo Civil e Comercial, emitido em processo em que é interessado Carlos Augusto Guimarães Domingues. "Aprovado. Em 20 de outubro de 1952". (Res. proc. ao M. E. S. em 4 de novembro de 1952).

*

PARECER

I

1. O Excelentíssimo Senhor Presidente da República exarou despacho em exposição de motivos do Departamento Administrativo do Serviço Público, determinando a audiência desta Consultoria Geral sôbre o processo oriundo do Ministério da Educação e Saúde em que é interessado Carlos Augusto Guimarães Domingues e no qual se discute a possibilidade de cumulação dos cargos de professor de "Prática de Processo Civil e Comercial", da Faculdade Nacional de Ciências Econômicas da Universidade do Brasil e o de "Oficial Instrutivo", do Tribunal de Contas da União.

2. Conclui o Departamento pela impossibilidade da acumulação ante o disposto no art. 185 da Constituição; o cargo de oficial instrutivo não é técnico ou científico, nem há correlação de matérias. Tal denominação foi dada aos ocupantes da antiga carreira de oficial administrativo do Tribunal de Contas, pelo art. 2.º da lei n.º 886, de 24 de

outubro de 1949. No exercício de suas funções não tem oportunidade o oficial instrutivo de aplicar normas de processo civil e comercial, peculiares como são aos pleitos judiciários.

3. Anteriormente se pronunciaram pela possibilidade de acumulação o Tribunal de Contas e o Dr. Consultor Jurídico do Ministério da Educação e Saúde. Os argumentos por êstes expendidos foram minuciosamente refutados pelo Departamento.

II

4. A regra constitucional quanto às acumulações é a da proibição; excepcionalmente são elas permitidas. Assim, disse, em parecer, quando no exercício do cargo de Consultor Jurídico do DASP.:

"A interpretação do texto constitucional, em se tratando de permissão de acumulações remuneradas *deve ser restritiva. A regra vigorante é a da proibição e por isto mesmo deve abranger tôdas as situações não explicitamente excluídas.* (*Revista de Direito Administrativo*, vol. 24, pág. 264, e *Diário Ofirio Oficial* de 21 de dezembro de 1950, págs. 18.264-5).

O mesmo conselho dá Temístocles B. Cavalcânti:

"Em matéria de acumulação de cargos, proventos e funções, há de se considerar *sempre a natureza proibitiva do preceito que só admite exceções que decorram de sua letra*" (*A Constituição Federal Comentada*, vol. IV, página 151).

Tratava-se, na hipótese, de um ocupante da carreira de "diplomata" que pretendia lecionar Economia Política, na Faculdade Nacional de Direito. Entendi que o seu cargo efetivo não era técnico, nem científico e que não havia correlação de matérias.

5. No processo 3.527-50, emiti no DASP parecer em 31 de agôsto de 1950, sustentando que um "oficial administrativo" do Ministério da Fazenda não podia acumular o exercício de seu cargo com o de professor da Faculdade de Ciências Econômicas, por não ser aquêle de natureza técnica ou científica.

6. Sôbre a definição de "cargos técnico-científicos" baixou a Secretaria da Presidência da República a Circular 6-47 (*Diário Oficial* de 30 de junho de 1947, pág. 8.752) a qual faz remissão ao decreto n.º 19.949, de 8 de maio de 1931, art. 9.º. De acôrdo com os itens V e VI são caracterizados tais cargos por esta forma:

"V — os cargos técnicos-científicos são os que encerram funções próprias de técnico, do mesmo ramo genérico de estudos científicos, ainda que não da mesma disciplina particularizada, ou da mesma especialidade (Art. 9.º do decreto n.º 19.949, de 8 de maio de 1931);

VI — como cargos técnicos-científicos serão também considerados outros de ensino, ainda que não de magistério, como inspetores ou fiscais, observadas, sempre, as condições de diversidade dos estabelecimentos, de compatibilidade dos horários de serviços e de limitação do número de cargos não excedentes de dois (art. 9.º do decreto citado)".

Louvando a caracterização da Circular, escreveu Alaim de Almeida Carneiro, *in Revista de Direito Administrativo*, vol. 25, págs. 379-381.

Segundo Cândido de Figueiredo, "técnico" é o que é "próprio de uma arte", "relativo a uma ciência". O mesmo significado dá ao vocábulo Laudelino Freire no "Grande e Novíssimo Dicionário da Língua Portuguêsa".

Camilo R. Prates, Consultor Jurídico do Ministério da Marinha, opinando no impedimento do Consultor Geral da República, a propósito da conceituação de cargo técnico, teceu interessantes considerações sôbre a atividade da Administração, para concluir, com apoio em autores estrangeiros, que:

"Elucida-se, assim, que a atividade administrativa deve ser tida como técnica quando o exercício de uma tem sôbre a outra influência decisiva, de tal forma que não seja possível separá-la, tal a interdependência em que se

acham" (*Revitsa de Direito Administrativo*, vol. 21, pág. 380).

7. A carreira de *oficial instrutivo* é a mesma de oficial administrativo, com novo rótulo apôsto pela lei n.º 886, de 1949. Nada tem de técnica, nem de científica, conforme entendimento reiterado da Administração federal, em casos concretos, aplicando a doutrina da aludida circular e do decreto n. 19.949, de 1931.

No processo n.º 2.490-49, observou o DASP.:

"Visto que o cargo de oficial administrativo não tem caráter técnico ou científico, dadas as suas atribuições indiscutìvelmente burocráticas, não pode o seu ocupante, em hipótese alguma, exercer outro cargo sem incorrer na acumulação vedada expressamente pelo dispositivo constitucional".

Quanto à correlação de matérias, tem o Departamento razão, quando afirma não existir, no caso em exame. De fato, no processo administrativo não se aplicam normas do processo civil ou comercial. E tanto esta é a realidade que nos concursos para o cargo de oficial administrativo não se exige prova desta disciplina. Conforme se lê das Instruções baixadas em 1943, pelo D.A.S.P., reguladoras do concurso para o provimento em cargo inicial de carreira de oficial administrativo, as matérias exigidas foram Português, Direito Administrativo, Matemática, Estatística, Noções de Contabilidade Pública, Direito Constitucinal, Penal e Civil e Geografia do Brasil.

9. Nas Instruções para o concurso de Auditor do Tribunal de Contas da União, aprovadas pelo mesmo Tribunal em sessões de 20 de abril e 18 de maio de 1951 e publicadas no *Diário Oficial* de 20-7-51, não se exige também prova de "Processo Civil e Comercial". Tal concurso não é privativo de bacharel em direito, porque nêle também se podem inscrever os funcionários da Secretaria do Tribunal que contem mais de 10 anos de efetivo exercício no próprio Tribunal ou nas suas Delegações (arts. 2.º e 6.º).

10. Como se vê, o conhecimento das normas do processo civil não é condição essencial nem para a carreira de oficial administrativo, hoje denominada de oficial instrutivo, nem para a de Auditor do Tribunal. Em ato recente considerou êste egrégio órgão que o candidato ao cargo de Auditor, seja bacharel em direito, *ou não*, deve produzir provas sòmente de Direito Administrativo, Ciências das Finanças, Direito Constitucional, Civil e Comercial, e Contabilidade.

11. A correlação de matérias, referida na Constituição deve ser *necessária* e não meramente acidental, como já tive oportunidade de sustentar (Pareceres, como Consultor Jurídico do D.A.S.P., *in Revista de Direito Administrativo*, vol. 23, pág. 332, e vol. 24, pág. 262; idem, Parecer n.º 36 T, emitido nesta Consultoria Geral, aprovado pelo Excelentíssimo Sr. Presidente da República e publicado no *Diário Oficial* de 31-7-51, pág. 11.347).

12. Finalmente, não há como falar em "direito adquirido" à acumulação pelo fato de ter sido a Faculdade federalizada quando o interessado ocupava a cátedra. Em caso semelhante manifestei-me nesta Consultoria Geral (Parecer n.º 77 T, de 11-12-51):

"6. Não me parece fundada a afirmativa de que o acumulador tem por si um "direito adquirido" à acumulação de cargos públicos. Antes da federalização da Faculdade tinha o funcionário um emprêgo na entidade privada. Esta situação é que a lei nova veio atingir. Não consistia ela em acumulação no sentido constitucional, porque não havia a ocupação de dois cargos públicos. O que lhe era então permitido consistia no exercício simultâneo de um emprêgo privado e de outro público. Esta duplicidade de atividades não poderia constituir "direito adquirido", porque mesmo sem o advento da federalização à lei ordinária era lícito impedi-la. Em verdade, não há obstáculo constitucional para a implantação do regime do "tempo integral" para o funcionário, nem à proibição completa

ou parcial do exercício de atividades privadas. O Estatuto capitula, no artigo 226, várias atividades privadas vedadas ao funcionário, e outras leis poderão ampliar aquelas incompatibilidades.

7. A situação do funcionário é estatutária ou legal e pode ser modificada sempre que o interêsse público o exija, a critério do legislador. Não cabe ao atingido alegar direito adquirido a determinada situação funcional. Assim têm decidido, pacìficamente, os tribunais (*Revista de Direito Administrativo*, vol. 24, págs. 72 e 186; vol. 23, pág. 142; vol. 20, pág. 247; vol. 17, pág. 173; vol. 13, pág. 229; vol. 9, pág. 183; vol. 4, pág. 157; vol. 3, págs. 194 e 244).

8. Segundo P. Roubier, em se tratando de exercício de funções públicas:

"... il convient de noter que l'incompatibilité d'une fonction publique avec telle ou telle situation peut toujours être établie par une loi nouvelle" (*Les Conflits de Lois dans les Temps*, 1933, Tomo II, pág. 72).

No mesmo sentido opina Carlos Maximiliano:

"Os preceitos atuais regem o exercício das funções públicas, os poderes e deveres dos serventuários; por exemplo, tornando compatíveis ou incompatíveis dois lugares ou duas atividades oficiais, ou instituindo incompatibilidade absoluta, conforme tem sucedido com excluir de certos empregos ou profissões os naturalizados e os membros de família outrora reinante" (*Direito Intertemporal*, 1946, pág. 335).

Não tinha, portanto, o funcionário em causa, "direito adquirido" à continuação por tempo indefinido ao exercício simultâneo de seu cargo com o emprêgo privado. Se êste não era vedado, antes da federalização, uma lei nova poderia torná-lo incompatível sob a invocação de qualquer motivo que a juízo do legislador fôsse considerado plausível.

10. Se a lei nova podia restringir as atividades privadas do funcionário, por mais forte razão poderia também fazê-lo dentro dos quadros funcionais, criando as incompatibilidades que entendesse razoáveis.

No caso, o impedimento vem da própria Constituição (art. 185) e é evidente que a lei nova não poderia dispensá-lo. A sua observância estava implícita porque o legislador ordinário não tinha poderes para afastá-la. Ainda que não mencionada, a sua invocação se impõe ao aplicador da lei.

11. Quando foi baixada a lei de federalização, não havia, portanto, "direito adquirido" a determinada situação funcional, isto é, um direito intangível do funcionário de continuar a exercer, sem restrições, a par da função pública, determinado emprêgo privado. Com o advento da federalização a incompatibilidade surgiu e contra ela não é lícito invocar-se direito adquirido" (*Pareceres do Cons. Geral da República*, vol. I, págs. 404-405).

13. Não é demais repetir a observação que fiz no Parecer de 14-12-51, já citado:

"11. E' preciso que a Administração se previna contra a interpretação corrosiva do texto que veda as acumulações, a fim de que não se repita o que ocorreu com a regra de 1934 que, falseada e ampliada, ao sabor da pressão dos acumuladores, provocou a reação drástica da Constituição de 1937 e do decreto-lei n.º 24, do mesmo ano" (*Revista de Direito Administrativo*, volume 23, págs. 333-334).

14. Em face do exposto, e dos Pareceres que a propósito das questões suscitadas neste processo emiti anteriormente, e que estão oficialmente publicados, penso que a impugnação do D.A.S.P. tem tôda a procedência e deve ser acolhida, no caso que deu origem a êste processo.

E' o que me parece.

S. M. J.

Rio de Janeiro, 20 de outubro de 1952. — *Carlos Medeiros Silva*, Consultor Geral da República.