## *FUNCIONÁRIO PÚBLICO — ACUMULAÇÃO REMUNERADA — CORRELAÇÃO DE MATÉRIAS*

*— A cláusula relativa à correlação de matérias e compatibilidade de horários, em matéria de acumulação remunerada, se aplica a qualquer dos casos previstos no texto constitucional.*

*— Interpretação do art.* 185 *da Constituição.*

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Requerente: Hipérides Zanelo
Mandado de segurança n.º 2.075 — Relator: Sr. Ministro Luís Gallotti

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de mandado de segurança n.º 2.075, do Paraná, em que é requerente Hipérides Zanelo, decide o Supremo Tribunal Federal, unânimemente, indeferir a segurança, de acôrdo com as notas juntas.

D. F., 22-7-1953. — *José Linhares*, Presidente. — *Luís Gallotti*, Relator.

RELATÓRIO

*O Sr. Ministro Luís Gallotti* — Hipérides Zanelo requer mandado de segurança contra ato do Sr. Presidente da República, alegando:

Vinha ocupando, como professor catedrático, por concurso, a cadeira de Mecânica Aplicada às Máquinas, Bombas e Motores Hidráulicos, da Escola de Engenharia da Universidade do Paraná, desde 1936; e, por primeiro provimento, a cadeira de química geral, inorgânica e analítica, da Faculdade de Filosofia da mesma Universidade, desde 1938; era também Professor da Escola Técnica de Curitiba. Depois, veio a Lei n.º 1.254, de 4-12-1950, que federalizou aquela Universidade. Face ao art. 185 da Constituição, que só admite a acumulação em dois cargos, convidado pelo Diretor do Departamento do Pessoal do Ministério da Educação, o impetrante optou pelos dois primeiros cargos referidos (o da Faculdade de Filosofia e o da Escola de Engenharia). Nomeado professor da Escola de Engenharia, cargo a ser exercido cumulativamente, conforme o art. 181 da Constituição, com o de professor da Faculdade de Filosofia (segundo foi declarado no decreto de nomeação), ficou aguardando sua nomeação para a Faculdade de Filosofia. Todavia, o Ministério e o DASP adotaram nova orientação, surgindo a exposição de motivos n.º 1.920, do DASP, aprovada pelo Presidente da República (*D. O.* de 7-11-1952), de modo que a autorizada acumulação não se verificara com o cargo de Professor da Faculdade de Filosofia, mas com o de professor da Escola Técnica de Curitiba. Sabe-se que a nova orientação do Govêrno se funda em que a Constituição só admite

acumulação quando houver *correlação de matérias*. O Govêrno havia antes assentado que o exame da correlação de matérias só cabe quando se trata de acumular cargo de magistério com outro técnico ou científico (parecer Omar Sampaio Dória, *Revista de Direito Administrativo*, vol. X). Sem examinar se é justo, ou não, o novo entendimento do Govêrno, o certo é que êle não tem aplicação ao caso do impetrante, pois quando veio a Lei n.º 1.254, de 1950, já se achava êste numa situação patrimonial que a lei nova não poderia ferir, pois a Constituição protege o direito adquirido. Além disso, a Lei n.º 1.254, de 1950, no art. 5.º, assegurou expressamente o aproveitamento dos professôres. No mandado de segurança n.º 1.903, o Tribunal Federal de Recursos concedeu o remédio ao tesoureiro da Rêde Mineira de Viação, acumulando as funções de professor da Faculdade de Farmácia e Odontologia, que se federalizou. A segurança foi concedida, apesar de vedar a Constituição a acumulação de cargo administrativo com outro qualquer, porque havia direito adquirido.

Solicitadas informações, o Sr. Presidente da República enviou as de fls. 22 e seguintes, acompanhadas de pareceres do ilustre Consultor-Geral Carlos Medeiros Silva.

O eminente Procurador-Geral Plínio Travassos opinou (fls, ns. 232 a 235).

"Hipérides Zanello pede mandado de segurança contra o ato de S. Excia. o Sr. Presidente da República, que aprovou a exposição de motivos n.º 1.906, do DASP, conforme publicação feita no *Diário Oficial* de 7-11-1952, pág. 17.146, no sentido de ser retificado o decreto que o nomeou para o cargo de Professor Catedrático, padrão O, da cadeira de Mecânica Aplicada, Bombas e Motores Hidráulicos da Escola de Engenharia, fazendo nêle constar, por apostila, que se verifica a acumulação daquela cátedra com o cargo de Professor de Mecânica Geral e Aplicada — Noções de Grafostática — Resistência dos Materiais, da Escola Técnica de Curitiba, e não com o cargo de Professor Catedrático de Química Geral, Inorgânica e Analítica da Faculdade de Filosofia, como está no referido decreto.

O impetrante não se conforma com o ato do Govêrno, por entender que o art. 185 da Constituição não exige, para o efeito de permitir a acumulação de cargos de magistério, que haja correlação de matérias.

Não lhe assiste, porém, razão.

O ilustre Consultor-Geral da República Dr. Carlos Medeiros Silva, no brilhante parecer de fls. 42-48 fêz meticuloso estudo do texto do citado art. 185 da Constituição federal e da sua origem e concluíu pela necessidade da correlação de matérias para que possa haver acumulação de dois cargos de magistério.

Como salientou o Dr. Consultor-Geral, "o motivo que ditou a exceção constitucional foi o aproveitamento da capacidade individual no exercício de cargos correlatos. Num país de elite intelectual escassa, onde os especialistas são em número insuficiente e desporporcional às solicitações, há conveniência pública em admitir que o mesmo sabedor de uma matéria possa ministrá-la em dois cargos. Mas a identidade ou a correlação necessária entre as atividades profissionais há-de existir, sob pena de falsear-se o pressuposto da permissão".

E, mais adiante, acrescenta o douto Consultor-Geral:

"A exigência, tanto da correlação de matérias, como da compatibilidade de honorários, abrange todos os casos de acumulação, sejam de magistério, ou não. Entender o contrário, adotando uma interpretação ampliativa, em matéria tradicionalmente de caráter restritivo, é distinguir onde a lei não distingue. O elemento lógico e sistemático, bem como o histórico, levam à conclusão de que o pensamento vertido no texto é no sentido de submeter à cláusula final tôdas as hipóteses de acumulação. Aliás, a análise gramatical do texto feita para chegar a conclusão contrária, parece-me discutível, existindo, como existe, uma vírgula antes da expressão final, cujo alcance estamos examinando.

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 1922 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.

A restauração do texto na sua real significação é tarefa que se impõe tendo em vista a advertência de Temístocles B. Cavalcânti:

"Em matéria de acumulação de cargos, proventos e funções, há-de se considerar sempre a natureza proibitiva do preceito, que decorre da sua letra" (*A Constituição Federal Comentada*, 1949, vol. IV, pág. 151)".

Invoca ainda o impetrante direito aquirido, garantido pela Constituição federal, no art. 141, § 3.º, para concluir que tem direito de acumular o cargo de Professor Catedrático de Mecânica Aplicada, Bombas e Motores Hidráulicos da Escola de Engenharia com o do Professor Catedrático de Química Geral, Inorgânica e Analítica da Faculdade de Filosofia.

Êsse suposto direito adquirido, nunca, entretanto, poderia ser considerado líquido e certo, por isso que o ilustre Diretor-Geral do DASP, na sua informação oficial (fls. 32) afirma que o impetrante não chegou a ser nomeado para o aludido cargo na Faculdade de Filosofia.

Aliás, o impetrante, com a permissão do Govêrno federal, como se faz necessário, já acumula duas cátedras em que há correlação de matérias, sendo ilógico que se aceitasse a sua renúncia de uma delas para acumular com outra absolutamente sem tal correlação.

Não tem, portanto, o impetrante direito líquido e certo contra o aludido ato do Exmo. Sr. Presidente da República, razão por que confiamos seja indeferida a segurança impetrada.

Distrito Federal, 8 de junho de 1953. — *Plínio de Freitas Travassos*, Procurador-Geral da República".

E' o relatório.

VOTO

*O Sr. Ministro Luís Gallotti* (Relator) — Dispõe o art. 185 da Constituição:

"E' vedada a acumulação de quaisquer cargos, exceto a prevista no art. 96, n.º I, e a de dois cargos de magistério ou a de um dêstes com outro técnico ou científico, contanto que haja correlação de matérias e compatibilidade de horário".

A cláusula final (contanto que haja correlação de matérias e compatibilidade de horários), diz respeito apenas à última hipótese (acumulação de um cargo de magistério com outro técnico ou científico), ou abrange também a hipótese anterior (acumulação entre dois cargos de magistério)?

Ivair Nogueira Itagiba opta pela primeira solução (*O Pensamento Político Universal e a Constituição Brasileira de 1946*, vol. 2.º, pág. 734).

O mesmo fêz Temístocles Cavalcânti (*Constituição Comentada*, vol. 4, pág. 150), reportando-se a parecer do saudoso Consultor Jurídico do Ministério da Educação, Dr. Omar Sampaio Dória, *in Revista de Direito Administrativo*, vol. X, pág. 312.

Essa interpretação, entretanto, além de não encontrar apoio no texto (que não faz nem autoriza a distinção), esbarra numa dificuldade que tenho como intransponível.

E' que, entendido assim o dispositivo, resultaria possível a acumulação entre cargos de magistério, ainda quando não houvesse compatibilidade de horário, pois esta condição está junta à da correlação de matérias e vem até depois dela.

E não pode ter sido êste o pensamento do legislador constituinte.

E que realmente não foi, mostra-o José Duarte, no seu excelente livro sôbre a Constituição de 1946, vol. 3.º, págs. 331 a 333.

Vê-se da explanação ali feita que, no anteprojeto, apenas se permitia a acumulação de cargo de magistério com cargo técnico ou científico *de matéria correlata*.

Na Comissão Constitucional, Aliomar Baleeiro ofereceu emenda, aprovada, que mandava acrescentar — havendo "compatibilidade de horário".

Aprovado o texto em primeiro turno, foram-lhe oferecidas diversas emendas, dentre as quais a de n.º 304, de Paulo Sarasate e outros, em substituição ao texto:

"E' vedada a acumulação de quaisquer cargos, excetuada a resultante de dois cargos de magistério ou de um dêstes com outro de caráter técnico ou científico, havendo correlação de matérias e compatibilidade de horários".

E', como se vê, o texto vigente, apenas sem o acréscimo, que depois se fêz, da ressalva referente aos juízes, contida em preceito anterior (art. 96, n.º I).

Pois bem: Os autores da emenda n.º 304, argumentavam não haver razão para se permitir a acumulação de um cargo de magistério com outro técnico ou científico, e não se permitir a acumulação de dois cargos de magistério.

E acrescentavam: Na primeira hipótese, seria lícito acumular um cargo de magistério com outro de caráter técnico ou científico, de *matérias correlatas*; na segunda, se vedaria, *por exemplo*, a acumulação de dois cargos de magistério, compreensivos da *mesma matéria*, tais como o de professor de Medicina Legal de uma Faculdade de Medicina com o de professor da *mesma matéria* numa Faculdade de Direito. Nessas condições, admitir-se-ia o *mais* e vedar-se-ia o *menos*. O *mais* fôra acumular cargos de natureza e matéria diferentes, dês que nestas houvesse, apenas, *correlação*, o *menos* seria impedir a acumulação de cargos de natureza e matérias rigorosamente idênticas. Onde a lógica para tal distinção? A emenda proposta visa, destarte, afastar êsse ilogismo. *Por ela, permite-se, apenas, a acumulação de dois cargos, quer êstes sejam de magistério, de matéria idêntica ou não, quer de magistério com cargo técnico ou científico, havendo correlação de matérias e compatibilidade de horários*" (José Duarte, vol, cit., pág. 332).

Acresce que, para o magistério, na emenda n.º 2.669, de Aldo Sampaio, apresentada em segundo turno, se pleiteou exceção ampla e irrestrita, mas a emenda foi rejeitada (vol. cit., pág. 333).

Tudo isso corrobora a interpretação do ilustre Consultor-Geral Carlos Medeiros Silva, aprovada por S. Excia. o Sr. Presidente da República.

Cumpre não esquecer que vínhamos de um regime de absoluta proibição das acumulações de cargos públicos (art. 159 da Carta de 1937) e que a Constituição de 1946, embora restabelecendo em disposição transitória (art. 24), os direitos dos que acumulavam, conforme a legislação vigente antes daquela Carta, só faculta a acumulação, para o futuro, nos têrmos restritos que estatuiu.

Aliás, o impetrante não sustenta, nesse ponto, tese oposta à adotada pelo Govêrno.

O que sustenta, nos têrmos de uma decisão do colendo Tribunal Federal de Recursos, que pende de exame desta Côrte Suprema no recurso extraordinário n.º 23.100, ora aguardando parecer da douta Procuradoria-Geral, que tem como Relator o eminente Ministro Barros Barreto, é que teria um direito adquirido, o qual a lei que federalizou a Universidade do Paraná não poderia ferir.

Ora, ainda nesse ponto, entendo que a razão está com o eminente Consultor-Geral da República.

Examinando a referida decisão do Tribunal Federal de Recursos (mandado de segurança n.º 1.903), começa Sua Excia. por acentuar que, no mandado de segurança n.º 1.532, aquêle Colendo Tribunal adotou orientação diversa, só tendo havido um voto divergente e por motivo estranho ao "direito adquirido".

E argumenta que, por fôrça da noção do direito adquirido, não fica o Estado impedido de alterar as condições de exercício dos funcionários, criando novas incompatibilidades ou interdições, de forma a obrigá-los a afastar-se de outras atividades, ainda que de natureza privada.

Admitir o contrário seria negar ao Estado, por exemplo, a faculdade de estabelecer o regime de "tempo integral" para os funcionários já pertencentes ao serviço público, ou de criar para êstes novos impedimentos, restrições ou limitações ao exercício de atividades, quer públicas ou privadas. Seria retornar à velharia da concepção contratualista das relações entre o funcionário e o Estado, quando assente se acha, e há muito, a doutrina da situação legal ou estatutária.

Mostra que não tem o funcionário direito adquirido à continuação por tempo indefinido do exercício simultâneo do 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. Se a lei nova poderia restringir as atividades privadas do funcionário, por mais forte razão poderia também fazê-lo, dentro dos quadros funcionais, criando as incompatibilidades que estendesse 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 por que o legislador ordinário não tinha poderes para afastá-la. Ainda que não mencionada, a sua invocação se impõe ao aplicador da lei. 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 e ao 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.

Em harmonia com êsse entendimento do ilustre Consultor-Geral, escreve Carlos Maximiliano, ao comentar o cit. art. 185 (vol. 3.º, pág. 246):

"Não é lícito alegar *direito adquirido* contra o texto preciso da Constituição federal, que prevalece sempre, como lei suprema do país".

Disse, muito bem, o eminente Professor Pedro Calmon, então Ministro da Educação e Saúde (fls. 54):

"E' doutrina pacífica no Ministério que, com a federalização das Faculdades e Escolas, o seu professorado se integra no Quadro do funcionalismo em igualdade de direitos com a sua classe e, o que vale dizer, submetida ao mesmo regime legal, e, portanto, às mesmas limitações. Teríamos o absurdo de vigorarem para uns (os professôres já pertencentes ao Quadro federal) as restrições de que outros (os novos) estariam isentos.

Admitidos que sejam nesta categoria, adquirem as vantagens e acarretam os ônus conseqüentes, ficando incluídos nos casos de acumulação permitida, e, *a fortiori*, convidados à opção, nos casos em que não é consentida.

Resta o problema resultante dos direitos adquiridos, não em face da União, porém das Faculdades ou Escolas, por antigos servidores ameaçados ou compelidos pela desacumulação, a se despejarem da cátedra. A solução pode ser de caráter patrimonial, na forma de indenização, se dela cogitar lei posterior, como seria de todo justo ou se fôr isto possível com os recursos próprios no âmbito da autonomia financeira das Universidades".

A prevalecer o entendimento do Tribunal Federal de Recursos no referido mandado de segurança n.º 1.203, no sentido de respeitar-se a anterior situação jurídica de direito privado, que não poderia ser atingida pela nova lei, ainda assim, o que no máximo se poderia ressalvar ao interessado seria uma ação para reclamar as vantagens de que porventura ficou privado, se é que ficou, depois de apreciadas as vantagens no seu conjunto, inclusive as resultantes da própria lei nova, e não, conceder-lhe mandado de segurança para que possa acumular cargos públicos contràriamente ao disposto na Constituição.

Como cogitar de direito adquirido ao exercício de cargo público que só veio a existir por efeito da lei nova e, assim, só após esta poderia ser exercido, sem-

pre com obediência ao mandamento constitucional?

Pelas razões expostas, não demonstrando o impetrante assitir-lhe direito líquido e certo, que mereça o amparo da segurança impetrada, indefiro o pedido.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Indeferiram o pedido, unânimemente.

Ausentou-se, por motivo justificado, o Sr. Ministro Edgar Costa.