ACUMULAÇÃO REMUNERADA — PROFESSOR — OFICIAL INSTRUTIVO DO TRIBUNAL DE CONTAS — CARGO TÉCNICO

— Não é lícita a acumulação dos cargos de professor dos cursos do D.A.S.P. com o de oficial instrutivo do Tribunal de Contas da União por não ser êste último de natureza técnica.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

PROCESSO Nº 1.940-65

PARECER

Dirigindo-se ao Sr. Diretor-Geral do DASP, com apoio nos arts. 166, 167, item II, e 170 da Lei nº 1.711, de 28-10-52, segundo alega Maria da Conceição Miragaia Pintaga, Oficial Instrutivo do Tribunal de Contas da União, solicita reconsideração do despacho que aprovou parecer contrário da CAC à licitude da acumulação em que incorre por ter passado a ocupar, também, o cargo de Professôra de Cursos Isolados, do DASP, em decorrência de enquadramento determinado pela Lei nº 4.069, de 11.6.62.

2. Em seu pedido, fêz a interessada caso omisso da disposição regulamentar inserta no Decreto nº 35.956, de 2-8-54, *verbis*:

"Art. 15. .....

§ 4º Das decisões do Diretor-Geral do Departamento Administrativo do Serviço Público caberá recurso, no prazo de trinta dias ao Presidente da República", preferindo ater-se à regra geral estatutária, dando, dessa forma, ao seu requerimento, o duplo caráter de pedido de reconsideração e recurso ao mesmo tempo, eis que se baseou nos arts. 166 e 167 da Lei número 1.711-52.

3. Terá, também, excedido o prazo regulamentar de 30 dias para recurso, mas se amparou no art. 170 do EF, pelo qual teria 120 dias (item II do art. 169).

4. Contudo, a exemplo de casos anteriores, poderá a solicitação ser acolhida como recurso, submetendo-se o processo à decisão do Exmo. Sr. Presidente da República.

5. Argumenta a interessada que:

a) apresenta novos "elementos que demonstrem ter a CAC laborado em equívoco ao deixar de reconhecer caráter téc-

nico ao cargo de Oficial Instrutivo, privativo do Tribunal de Contas da União, órgão auxiliar do Poder Legislativo";

b) não fôra "pacífico o entendimento de que *compete ao Poder criador do cargo oferecer-lhe as características*", bem poucos cargos do Poder Executivo poderiam ser considerados técnicos na acepção do Decreto número 35.956-54, como, por exemplo, os de Assessor para Assuntos Legislativos e Técnico de Administração, para cujo exercício não é indispensável conhecimento científico ou artístico do nível superior, nem é exigida habilitação em curso legalmente classificado como técnico, de grau ou nível superior de ensino;

c) o egrégio Tribunal de Contas já se manifestou expressa e reiteradamente no sentido de declarar acumulável o cargo de Oficial Instrutivo com outro de magistério, conforme certidão que anexa;

d) acórdão do Supremo Tribunal Federal, de 1934, já entendia que os ocupantes dos cargos correspondentes ao de Oficial Instrutivo do Tribunal de Contas *assessoravam* os juízes no julgamento da legalidade dos contratos, das aposentadorias, das reformas e pensões, nas tomadas de contas dos responsáveis por bens e dinheiros públicos, etc.;

e) não há "como comparar — como o fêz a CAC — as funções de Oficial Instrutivo com as de Oficial de Administração" que, segundo a recorrente, "de semelhante só têm — e assim mesmo em parte — a denominação", pois àqueles "incumbe o exame legal, *com parecer conclusivo*, de todos os processos submetidos a julgamento dos Senhores Ministros", acrescentando que "fiscalização da legalidade da execução orçamentária, exame legal das contas dos responsáveis, exame legal de contratos, das aposentadorias, das pensões, etc. poderiam, talvez, ser atribuições de Contador, às duas primeiras, e de Assistente Jurídico, as outras, mas isso a CAC não argüiu";

f) poderá parecer ocioso esclarecer que, na função de Delegado do TC junto ao DFC, "*vinculada* ao cargo de Oficial Instrutivo, representa o próprio Tribunal no desempenho de atribuições que lhe são privativas";

g) lembra, por fim, que desde 1947 "vem lecionando na Escola do Serviço Público sem que jamais fôsse argüido qualquer impedimento a êsse exercício pelo próprio DASP ou pelo Tribunal de Contas, onde ingressou em 1949, oriunda exatamente do DASP, onde desempenhava, por concurso em que se exigiu defesa de tese, o cargo de Técnico de Administração", aduzindo que "percebia, na qualidade de professôra, honorários por aulas dadas e sob o imperativo da Lei nº 4.069, de 11-6-62, essa mesma atividade de magistério lhe conferiu o enquadramento em cargo de Professor do DASP".

6. No seu parecer, atêve-se o ilustre Relator do processo nesta Comissão nos seguintes pontos:

a) "não se exige título universitário de qualquer curso de grau ou nível superior de ensino para o ingresso naquela carreira";

b) "as atribuições específicas indicadas não caracterizam tarefas que para o seu desempenho exijam aplicação predominante de conhecimento do nível superior. São atribuições burocráticas de execução e fiscalização administrativa que exigem, certamente, conhecimentos básicos e específicos de Direito Administrativo. Constitucional, Contabilidade Pública", mas que, por outro lado, "são igualmente exigidos de qualquer Oficial de Administração e até de Escriturários do Serviço Público cargos êsses de natureza reconhecidamente burocrática, em cujos concursos também se incluem aquelas matérias";

c) após cotejar as atribuições dos cargos de Oficial de Administração, Oficial Instrutivo e Delegado do TC, concluiu o relator que "as tarefas são semelhantes e equivalentes no seu grau de complexidade e não caracterizam, portanto, a natureza técnico-científica nos têrmos de sua definição legal já citada. Assim, não sendo o cargo de Oficial Instrutivo de natureza técnica ou científica, não há licitude na acumulação pretendida".

7. Muito embora a argumentação desenvolvida pela competente funcionária interessada na questão, não vemos como modificar o ponto de vista anteriormente esposado pela CAC, porquanto:

a) realmente, ao Poder criador cabe oferecer as características dos cargos criados para atender aos seus serviços e tal fato ocorre com o Tribunal de Contas, cujos lugares são criados por ato específico; não lhe deve caber, entretanto, por não lhe ser competência legalmente fixada, decidir sôbre questões de acumulação, declarando a legitimidade de tal ou qual situação, pois, dentro da sistemática constitucional vigente, cumpre ao Poder Executivo regulamentar os institutos previstos na Carta Magna (art. 87, item I);

b) é, por conseguinte, na órbita federal, a CAC o órgão legalmente competente para, em princípio, decidir casos de acumulação de cargos com recursos ao Presidente da República e ao Judiciário;

c) e tanto é assim que o próprio Poder Legislativo, do qual é o Tribunal de Contas *órgão auxiliar*, tem honrado a CAC acatando seus pronunciamentos com vistas a funcionários dêsse alto Poder, em inúmeras oportunidades;

d) quando, em 1934, o Supremo Tribunal Federal entendeu que os ocupantes de cargos correspondentes ao de Oficial Instrutivo do Tribunal de Contas assessoravam os juízes no julgamento da legalidade dos contratos, aposentadorias, reformas, etc., outro era o estágio da questão, outra era a organização das repartições; a evolução restritiva do problema de acumulações veio delimitar novos entendimentos, cabendo, aliás, aduzir aqui que os Oficiais de Administração do Poder Executivo também exercem assessoramento das autoridades superiores em assuntos de aposentadoria, reforma, pagamentos, contratos etc. e, muitas vêzes, até da própria Justiça, quando instruem processos de mandados de segurança, ações ordinárias, etc.;

e) rebela-se a interessada contra a comparação, feita pela CAC, das funções de Oficial Instrutivo com as de Oficial de Administração, pois àquelas "incumbe o exame legal, *com parecer conclusivo*, de todos os processos submetidos a julgamentos" dos Ministros do Tribunal — ora, os Oficiais de Administração, tão reduzidos pela recorrente, também têm a obrigação de emitir pareceres conclusivos para fundamento das decisões dos Ministros de Estado; se aos Oficiais Instrutivos incumbe o *exame legal*, tal expressão há que ser entendida *em têrmos*, pois não se lhes exige que sejam bacharéis em Direito, como tal não se impõe aos Oficiais de Administração;

f) por que teria deixado a peticionária um cargo do Executivo, que lhe exigiu defesa de tese, para ir ocupar outro, na esfera do Legislativo, em última análise correspondente ao de Oficial de Administração? Possivelmente, porque melhor situação lhe seria proporcionada no nôvo cargo;

h) as retribuições proporcionadas pelos Podêres Legislativo e Executivo, estas sim, não são semelhantes entre os dois cargos e, tanto há equivalência de funções entre êles, que é sabido estar o Exmo. Senhor Presidente da República empenhado em anular tal desigualdade, devendo encaminhar ao Legislativo proposta de emenda constitucional estabelecendo a paridade entre os cargos dos três Podêres federais, exatamente para abolir a atual superioridade de uns sôbre outro;

i) realmente, é de se lamentar que, por tantos anos (desde 1947), viesse a interessada emprestando o brilho de sua cultura e capacidade ao Serviço Público, na respectiva Escola, e que, por fôrça de lei especial, tivesse tolhida a possibilidade de assim continuar ou se visse coagida a abandonar seu outro cargo, ocupado por concurso; infelizmente, não é a primeira vez que a própria lei, talvez por imperfeição ainda do sistema, crie situações dessa natureza, ela mesma impedindo, em face da letra fria da Constituição, colaborações inestimáveis em setôres do serviço público, como temos tido seguidamente oportunidade de verificar, nós, da CAC, que aqui lidamos dia a dia com tais problemas;

j) até seu enquadramento, em decorrência da Lei nº 4.069-62, percebia a profes-

sôra retribuição sob a forma de honorários por aulas dadas, o que não caracterizava detenção do cargo público, por inexistência de vínculo empregatício: com a transformação dessas atividades didáticas em cargos públicos, surgiu a situação cumulativa considerada ilegítima pela CAC;

l) ao instruir recurso apresentado por Oficial Legislativo e constante do Proc. nº 5.645-64, tivemos oportunidade de frisar o seguinte, que aqui se transcreve a título de reforço:

"4. Realmente, a exemplo do Oficial de Administração, do Poder Executivo, e mesmo do Oficial Instrutivo do Tribunal de Contas da União (veja o recorrente, para seu esclarecimento, o parecer da CAC no Processo nº 1.940-64, publicado no *Diário Oficial* de 10 de maio de 1964), não há como considerar o cargo de Oficial Legislativo como possuidor de características técnicas ou científicas.

5. O peticionário, quando secretaria Comissões Técnicas da Câmara, não interfere, lògicamente, no processo legislativo, nem na sua imanente tecnicidade é fora de qualquer dúvida a nenhuma participação, *de direito*, do Oficial Legislativo na apreciação legal da matéria sob o exame das Comissões Técnicas.

6. Provas "duras" são igualmente as de Língua Portuguêsa dos concursos realizados pelo DASP, ou pelo Tribunal de Contas da União, para provimento dos cargos equivalentes do serviço público federal e daquela Côrte de Contas.

7. Não seria, aliás, aceitável que, dos funcionários de uma das categorias mais elevadas na hierarquia burocrática, como Oficiais Legislativos, Judiciários, Instrutivos ou de Administração, não fôssem exigidos conhecimentos bastante desenvolvidos de Português. Mas, nem por isso, para efeito de acumulação, tais cargos se tornam técnicos ou científicos.

9. É com tristeza que não vejo como modificar-se o ponto de vista aqui anteriormente esposado, muito embora procure sempre o atual relator do processo conciliar as situações acumulativas de professôres com os princípios constitucionais e as normas legais que regem o instituto da acumulação e informam o trabalho desta Comissão, preocupado que se vê, permanentemente, com o problema do ensino em país tão carecedor, cada vez mais, de dedicações ao magistério";

m) cabe, afinal, encerrar-se a apreciação dêste recurso com o auxílio valioso da lição proferida pelo insigne Consultor-Geral da República, Doutor Carlos Medeiros Silva, no Parecer número 193 — T., de 20.12.52 (*Diário Oficial* de 4-11-52), referente ao Oficial Instrutivo Carlos Augusto Guimarães Domingues — caso, aliás, mencionado na certidão, anexada pela recorrente, como julgado lícito pelo Tribunal de Contas, por duas vêzes — do qual alguns itens serão transcritos:

"2. Conclui o Departamento pela impossibilidade da acumulação ante o disposto no artigo 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. 2º da Lei nº 886, de 24-12-49. No exercício de suas funções, não tem oportunidade o oficial instrutivo de aplicar normas do 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.

. . . . . .

5. No Processo nº 3.527-50 emitido no DASP parecer em 31.8.50, 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.

7. A carreira de "oficial instrutivo" é a mesma de oficial administrativo, com nôvo

rótulo apôsto pela Lei nº 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 (Circular nº 6-47 da SPR) e do Decreto número 19.949, de 1931.

No Proc. nº 2.490-49, observou o DASP:

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

. . . . . .

13 Não é demais repetir a observação que fiz no Parecer de 14 de fevereiro de 1951, já citado:

"11. É 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 nº 24, do mesmo ano. (*Revista de Direito Administrativo*, vol. 23, páginas 33-4).

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 DASP tem tôda a procedência e deve ser acolhida, no caso que deu origem a êste processo."

8. Diante de tôdas essas considerações, é com real pezar que o relator do presente recurso se vê obrigado a opinar por que seja o mesmo submetido à consideração do Exmo. Senhor Presidente da República com parecer contrário ao seu provimento, mantendo-se o ponto de vista inicial da CAC.

CAC, 30 de março de 1965. — *Hilton de Carvalho Briggs*, Relator — *José Medeiros* — *Célio Fonseca* — *Aluísio Xavier Moreira* — *Corsindio Monteiro da Silva* —*Heitor Cleisthones Pedro de Farias*.

Submeto, nos têrmos do § 3º do artigo 15, do Decreto nº 35.956, de 2 de agôsto de 1954, o presente parecer à aprovação do Senhor Diretor-Geral do DASP.

Brasília, 9 de abril de 1965 — *José Medeiros*, Presidente da Comissão de Acumulação de Cargos.

*

Versa o presente processo sôbre recurso interposto por Maria da Conceição Miragaia Pitanga, que deseja ver conceituada como legítima a acumulação em que atualmente se encontra, pois detém os cargos de Oficial Instrutivo do Tribunal de Contas da União e o de Professor de Cursos Isolados do DASP.

2. A controvérsia, tôda ela, gira em tôrno da caracterização do cargo de Oficial Instrutivo como "técnico ou científico", já que sôbre as demais condições: correlação de matérias e compatibilidade de horário nenhuma dúvida se levantou.

3. O órgão específico para estudo de tais assuntos — Comissão de Acumulação de Cargos — concluiu, inicialmente, pela impossibilidade da acumulação pretendida, de vez que o cargo de Oficial Instrutivo não satisfazia ao determinado no art. 3º do Decreto nº 35.956, de 1954, *verbis*.

"Art. 3º Cargo técnico ou científico é aquêle para cujo exercício seja indispensável e predominante a aplicação de conhecimentos científicos ou artísticos de nível superior de ensino.

Parágrafo único. Considera-se também como técnico ou científico:

a) o cargo para cujo exercício seja exigida habilitação em curso legalmente classificado como técnico de grau ou de nível superior de ensino; e

b) o cargo de direção privativo de membro do magistério, ou de ocupante de cargo técnico ou científico."

4. Examinando o recurso, a mesma CAC, após rebater tôda a argumentação da interessada, transcreve parecer, sôbre assunto idêntico, proferido pelo ilustre jurista Dr. Carlos Medeiros Silva, como Consultor-

Geral da República, e conclui pela manutenção da decisão denegatória do pedido inicial.

5. O Senhor Diretor-Geral, no entanto, antes de submeter o processo à apreciação do Senhor Presidente da República, achou por bem ouvir esta Consultoria Jurídica.

6. Quando Presidente da Comissão de Acumulação de Cargos, tive eu oportunidade de examinar caso idêntico ao de que ora se cogita e outro semelhante, referente a Técnico de Orçamento do Tribunal de Contas, Processo nº 52.367-61, nos quais conclui pela impossibilidade das acumulações ali pretendidas, dada a inadmissibilidade em enquadrar os cargos de Oficial Instrutivo e Técnico de Orçamento, ambos do Quadro do Tribunal de Contas da União, como de natureza técnico-científica.

7. O estudo das disciplinas exigidas no programa do concurso específico para ingresso como Oficial Instrutivo e o exame das tarefas afetas a êsse cargo levaram-me e levam-me agora à descaracterização do cargo citado do conceito estabelecido no art. 3º do aludido decreto, pois que os conhecimentos ali exigidos e aplicados no desempenho das atividades do cargo não se fundamentam, não se alicerçam em ensinamentos que devam prèviamente ser adquiridos em curso de grau superior de ensino.

8. Recentemente, a Consultoria-Geral da República, através do Parecer nº 194-H (*Diário Oficial* de 12.7.65), teve ensejo de envidenciar:

"12. Porém, ao se examinar cada caso concreto, o que venha a ser cargo "técnico", para efeito de acumulação, vamos verificar que êste não pode ser abstraído de conhecimentos científicos. E, aí, é que estão com a razão os juristas seguidores da outra corrente doutrinária, entre êles: Temístocles Brandão Cavalcânti *(Constituição Federal Comentada*, Vol. IV. pág. 151); Pontes de Miranda (*Comentários à Constituição de 1946*, Vol. V, página 228); Alaim de Almeida Carneiro *(in Revista de Direito Administrativo*, vol. 22, pág. 35).

13. E' perfeitamente admissível a interpretação lógica do artigo 185 da Carta Magna, em detrimento da literal, pois que, para isso, contribuem os demais elementos constitutivos do mandamento constitucional.

14. Se se admitisse o cargo técnico com o sentido rìgidamente prático, ou seja, sem a influência de conhecimentos científicos, isso importaria na impossibilidade material da acumulação, visto que impossível seria o preenchimento do requisito da correlação de matérias.

. . . . . .

21. Teòricamente os conhecimentos pertinentes ao cargo técnico ou científico devem ser de nível superior, no sentido de que seja possível a existência de correlação de matérias vez que, para o cargo de magistério êsses conhecimentos, inegàvelmente, são de grau superior, ainda que a função exercida corresponda ao ensino médio (secundário)."

9. O citado parecer transcreve a lição do saudoso jurista Alaim de Almeida Carneiro:

"Qualquer outra das várias acepções em que o têrmo tem sido empregado não conviria ao texto legal, nem justificaria a exigência formulada de correlação de matérias. Se o têrmo houvesse sido empregado como sinônimo de técnico, na concepção de Kant, não haveria por que falar a lei em cargo técnico e em cargo científico, que se confundiriam; se a acepção legítima pudesse ser aquela apontada por Cournet — para quem técnico é sinônimo de prático — não haveria por que falar em correlação de matérias, impossível de verificar-se, se formos aceitar, com Claparède, que é técnico tudo o que concorre ao mecanismo da ação, teríamos transformada a exceção constitucional em regra, porque todos os cargos seriam técnicos.

Concluímos, pois, que cargos técnicos são aquêles para cujo desempenho é mister familiaridade com determinados métodos, sistemàticamente organizados, que repousam no conhecimento científico, ministrado em determinada cátedra *(Revista de Direito Administrativo*, vol. 25, pág. 381.")

10. Diante do exposto, concordo integralmente com o parecer da Comissão de Acumulação de Cargos, contrário à acumulação desejada.

S.M.J., é êste o meu parecer.

Brasília, 12 de novembro de 1965. — *Luís Rodrigues,* Consultor Jurídico.

À vista dos pareceres faça-se exposição de motivos ao Exmo. Sr. Presidente da República, submetendo à sua elevada deliberação o recurso interposto e opinando pela denegação de provimento, salvo se S. Exa. entender necessária a audiência da douta Consultoria-Geral da República. Ao S. A. para providenciar o compentente expediente. *

DASP, 17 de novembro de 1965. — *Luís Vicente B. de Ouro Prêto,* Diretor-Geral.