ACUMULAÇÃO REMUNERADA — BOA-FÉ

— A orientação administrativa, em matéria de responsabilidade disciplinar, tem sido sempre no sentido de valorizar as conclusões das comissões de inquérito.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO PESSOAL CIVIL

PROCESSO N.º 934-70

PARECER

O Sr. Reitor da Universidade Federal de Juiz de Fora, com fundamento no § 4.º do art. 15, do Decreto número 35.956, de 2 de agôsto de 1954, recorre ao Exmo. Sr. Presidente da República da decisão do Sr. Diretor-Geral do Departamento Administrativo do Pessoal Civil (DASP) que aprovou parecer da extinta Comissão de Acumulação de Cargos (CAC) exarado no Processo n.º 7.736/69 e de interêsse do Professor Geraldo Halfeld, havendo o processo sido submetido a êste Departamento pelo Gabinete Civil da Presidência da República para "reexame e pronunciamento".

2. Aduz o recorrente não haver submetido o assunto tratado naquele parecer à apreciação da antiga Comissão de Acumulação de Cargos, e que "apenas comunicou as ocorrências apuradas, para as providências que aquela Comissão julgasse necessárias, isto é, para a adoção, querendo, de medidas que esta Universidade julgava e julga imprescindíveis à defesa do bom nome do ensino superior brasileiro, mas que escapam ao âmbito de sua competência". Diz, assim, não ser verdadeiro que a Universidade haja submetido àquele Colegiado o processo que cogita da situação funcional do Dr. Geraldo Halfeld, Professor-Adjunto da Cadeira de Clínica Odontológica da Faculdade de Farmácia e Odontologia.

3. A remessa do processo àquela extinta Comissão "foi motivada pelo fato de que o Dr. Geraldo Halfeld teria uma tríplice acumulação considerada de má-fé por aquela Universidade, embora se possa observar, de logo, não haver sido êle constituído especìficamente para o exame de acumulação de cargos".

4. O arrazoado procura refutar o parecer da antiga Comissão de Acumulação de Cargos que examinou os aspectos técnicos e jurídicos que a situação envolvia dentro do âmbito de sua competência.

5. Com aquêle "recurso", datado de 26 de dezembro de 1969, pretende o Sr. Reitor "revogar" o entendimento do DASP e, conseguintemente, o ato do Exmo. Sr. Presidente da República que tornou sem efeito a nomeação do Professor Geraldo Halfeld para o cargo de Professor Titular, da Cadeira de

Clínica Odontológica, da Escola de Farmácia e Odontologia de Alfenas, como decorrência do parecer "recorrido", para que, assim, configure uma acumulação ilícita e prevaleça seu ato que, com êsse fundamento, demitiu o interessado do cargo de Professor-Adjunto daquela Universidade.

6. Cabe, preliminarmente, advertir que o preceito invocado pelo ilustre Reitor é impertinente, pois que endereçado *ao funcionário* que pretende recorrer ao Sr. Presidente da República da decisão do Sr. Diretor-Geral do DASP aprovativo de parecer contrário à sua acumulação. Ainda que contrária ao interêsse do professor, sòmente êste poderia, com aquêle fundamento, recorrer à autoridade competente.

7. Basta a leitura do texto do parecer "recorrido" (cuja cópia anexamos) da extinta Comissão de Acumulação de Cargos, para se verificar o procedimento correto e irrepreensível daquele antigo Colegiado.

8. Vindo o expediente àquele órgão de deliberação coletiva, com uma síntese do processo originário, em que o Sr. Reitor comunicava as ocorrências apuradas "para as providências que essa Comissão julgar necessárias", motivada que foi aquela remessa em razão de acumulação tida como ilegal, pois que de outro modo não se justificaria a comunicação àquele Colegiado, examinou êste órgão o assunto dentro de sua competência legal, bastando-lhe, para tanto, o que se continha no processo que consubstanciava aquêle expediente.

9. Do processo remetido à Comissão de Acumulação de Cargos, emergia que o professor interessado teria incidido em tríplice acumulação considerada de má-fé pela Universidade Federal de Juiz de Fora e tida como de boa-fé pela comissão de Inquérito constituída especìficamente na Escola de Farmácia e Odontologia de Alfenas, onde, acaso, ter-se-ia configurado acúmulo de um terceiro cargo. Cumpria à CAC examinar a situação e decidir, e não receber a "comunicação, para as providências que julgasse necessárias", e determinar o arquivamento do processo que dessa comunicação resultou.

10. O assunto de acumulação de cargos que era da competência específica daquele Colegiado, e, portanto, do DASP, tinha que ser por êle examinado e não aceitar como fato consumado o entendimento da Universidade Federal de Juiz de Fora, que demais disso, conduzia a Administração a verdadeiro impasse pois que a conclusão a que chegara conflitava flagrantemente com o entendimento de outro órgão federal — Escola de Farmácia e Odontologia de Alfenas.

11. Fazia mister, assim, fôsse o assunto, todo êle, reexaminado pela Comissão de Acumulação de Cargos, como de sua competência legal, competência essa que, como se sabe, — não podia, como não foi, delegada a qualquer outro órgão da Administração Pública.

12. Como a competência, que é atribuição ou poder, limita direitos do indivíduo, ou, como na hipótese, do funcionário, é ela estabelecida em lei ou regulamento. Daí dizer Helly Lopes Meireles que "a *competência* para a prática do ato administrativo é a condição primeira para a sua validade. Nenhum ato — discricionário ou vinculado — pode ser realizado vàlidamente, sem que o agente disponha de poder legal para praticá-lo" (*Direito Administrativo Brasileiro*, 2. ed., 1966. p. 156).

13. Ora, às Universidades só compete, por lei, como se sabe, examinar os requisitos da correlação de matérias e da compatibilidade horária e após o o órgão normativo federal (no caso, o DASP) entender que a acumulação é ilegal, mandar instaurar inquérito administrativo, na forma do art. 193 da Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952, para apurar o elemento subjetivo da boa ou má-fé com que se dera a

acumulação considerada pelo DASP como irregular.

14. Eis o preceito da Lei número 4.881-A, de 6 de dezembro de 1965 (Estatuto do Magistério Superior):

"Art. 26. É permitida a acumulação de 2 (dois) cargos de magistério superior ou a de um dêstes com um cargo técnico ou científico, desde que haja correlação das matérias e compatibilidade de horários, ou com um cargo de juiz, nos têrmos — respectivamente, dos arts. 185 e 96, n.º 1, da Constituição Federal.

§ 1.º. A correlação de matérias, para efeito dêste artigo, será julgada por comissões de professôres de disciplinas afins, instituídas pelo Reitor da Universidade ou Diretor do estabelecimento isolado."

15. E assim dispõe o Decreto número 59.676, de 6 de dezembro de 1966, que regulamentou referido Estatuto:

"Art. 14. O julgamento da correlação de matérias e da compatibilidade de horários, para efeito de acumulação, caberá a comissões de professôres constituídas na forma do art. 26 da Lei n.º 3.881-A, de 6 de dezembro de 1965.

§ 1.º O parecer das comissões, com indicação dos horários cumpridos, será obrigatòriamente publicado no *Diário Oficial*, cabendo à Comissão de Acumulação de Cargos representar à autoridade competente no caso de irregularidade.

§ 2.º Sempre que couber o exame de outros aspectos legais atinentes à acumulação o respectivo processo será encaminhado à Comissão de Acumulação de Cargos, à qual compete apreciar a matéria, na forma da legislação vigente."

16. Logo, foi a Universidade Federal de Juiz de Fora que transbordou dos limites de sua competência legal específica, invadindo a área de competência do DASP, invertendo, inclusive, os papéis, pois que, sôbre o assunto, era a Comissão de Acumulação de Cargos, conseqüentemente, ao DASP, que cumpria "representar à autoridade competente", desde que se considere o "recurso" como "representação".

17. A Comissão de Acumulação de Cargos (CAC) examinou, assim, dentro de sua atribuição legal específica, se se deu, ou não, acumulação ilegal, e qual o órgão federal competente para apurar, em inquérito administrativo, o elemento subjetivo da boa ou má-fé. A CAC, na época, órgão legalmente competente para dizê-lo, entendeu não haver chegado a suceder acumulação ilegal. Entendesse de modo contrário, isto é, que houve efetivamente acumulação ilegal e prejudicial ao Serviço Público, a comissão de inquérito constituída no órgão em que se verificou a acumulação, diria se o servidor agiu, ou não, de boa-fé, para a conseqüente aplicação da pena ou para que o funcionário optasse na forma da lei. Ora, a comissão de inquérito competente, dentro de seu livre discernimento, concluiu pela boa-fé, e, segundo pensamento dominante na Administração Federal, a comissão de inquérito competente é soberana em seu pronunciamento, a saber, a autoridade julgadora do inquérito é soberana em sua decisão.

18. Que poderia fazer a Comissão de Acumulação de Cargos, vale dizer, o DASP, como órgão normativo? — Examinar os pressupostos, dirimir o impasse surgido em face de dois pronunciamentos diversos, um, que concluíra pela má-fé, outro, que concluíra pela boa-fé, não sem antes examinar se chegou a ocorrer acumulação ilegal de cargos públicos. — Acontece que o Sr. Diretor-Geral do DASP, no uso de sua competência legal específica, decidiu, ao aprovar o parecer da antiga CAC, que não chegou a ocorrer acumulação ilegal! *Tolitur quaestio!*

19. Retornando o processo ao Ministério da Educação e Cultura, recebeu êle nôvo parecer de sua douta Consultoria Jurídica que houve por bem adotar o ponto de vista dêste Departamento, havendo sido o parecer devidamente aprovado pelo Sr. Ministro, de

que decorreu o decreto presidencial que tornou sem efeito o ato de nomeação do interessado no cargo de Professor Titular da Escola de Farmácia e Odontologia de Alfenas.

20. Qualquer acumulação que, — acaso, se entendesse ocorrido por amor do formalismo, estaria mais de uma vez superada — porque ficou comprovada a boa-fé pelo órgão competente e porque o ato de nomeação que ensejaria o acúmulo fôra tornado sem efeito pelo Exmo. Sr. Presidente da República.

21. De modo que, não havia mais por que sobreviver o ato do Sr. Reitor que demitiu o professor por acumulação de cargos, isto é, por um fato inexistente.

22. Daí o acêrto do respeitável despacho do Sr. Ministro da Educação e Cultura, publicado no *Diário Oficial* de 4 de maio do corrente ano, ao recurso do professor interessado:

"O ato presidencial que tornou sem efeito a nomeação constitucional da terceira acumulação anulou a possibilidade do ilícito punível, o que torna desnecessárias quaisquer outras providências destinadas a apurar a existência, ou não, de má-fé.

Dou provimento ao recurso, — usando do poder de supervisão que me facultam os arts. 19, 25 e 26, do Decreto-lei n.º 200, de 1967.

Encaminhe-se à Universidade Federal de Juiz de Fora, para as providência complementares."

23. À vista dêsse despacho o Magnífico Reitor, numa atitude correta e digna de louvor, baixou a Portaria de 15 de maio de 1970, publicada no *Diário Oficial* de 21 de maio do corrente ano, nos seguintes têrmos:

"O Reitor da Universidade Federal de Juiz de Fora, no uso de suas atribuições, resolve:

N.º 59. Tornar sem efeito a demissão do Professor Geraldo Halfeld, constante da Portaria n.º 259-69, de 13 de outubro de 1969, em face do despacho do Exmo. Sr. Ministro da Educação e Cultura, exarado às fls. 104 do Processo n.º 203.895/70-MEC — *Gilson Salomão.*"

24. O assunto, assim, está encerrado, ficando esclarecido que àquele Colegiado, extreme de paixões, não movia nenhum propósito de ver mais do que os aspectos formais, da hipótese que lhe era apresentada, lhe ofereciam, muito menos concorrer para incriminar um professor por um fato que não chegou a se configurar como ilícito administrativo, nem trouxe qualquer prejuízo à Administração, tampouco desprestigiar o ato do Magnífico Reitor, digno de todo o respeito e de todo o nosso acatamento.

25. Consciente de nossa responsabilidade e de nosso dever, procurando dar de nós o melhor possível ao Serviço Público, temos sempre em mente aquilo que certa feita disse Maurice Hauriou de que "a Administração deve agir sempre de boa-fé, porque isto faz parte de sua moralidade."

26. Nada havendo, assim, que reexaminar no referido parecer, que ratifico, e estando superado o assunto, sou de opinião seja o presente processo remetido ao Gabinete Civil da Presidência da República, sugerindo seu arquivamento.

Brasília, 18 de agôsto de 1970. — *Cossíndio Monteiro da Silva,* Subcoordenador para Assunto de Acumulação de Cargos Públicos.

Estou de acôrdo com o parecer do douto Subprocurador para Assuntos de Acumulação de Cargos Públicos desta Coordenação.

O caso em exame se resume no seguinte:

a) o Professor Geraldo Halfeld acumulava o cargo de Professor-Adjunto da Cadeira de Clínica Odontológica, da Faculdade de Farmácia e Odontologia da Universidade Federal de

Juiz de Fora, com proventos resultantes de sua aposentadoria no cargo de Cirurgião-Dentista do INPS, pela comissão de professôres constituída na forma do § 1.º do art. 26, da Lei número 4.881-A, de 6 de dezembro de 1965, e homologada pela antiga Comissão de Acumulação de Cargos (Processo n.º 1.632/68);

b) nessa situação, submeteu-se a concurso de provas e títulos para a Cátedra de Clínica Odontológica da Escola de Farmácia e Odontologia de Alfenas, estabelecimento isolado, diretamente subordinado à Diretoria do Ensino Superior, no Ministério da Educação e Cultura, logrando habilitação de que resultou sua nomeação pelo Exmo. Sr. Presidente da República, havendo tomado posse a 20 de abril de 1968, sem entrar em exercício por haver requerido seu afastamento e demais vantagens, uma vez que pretendia obter sua transferência para cargo da mesma natureza na Universidade Federal de Juiz de Fora;

c) a prestação do concurso e conseqüente nomeação teria por objetivo, conforme o Professor Geraldo Halfeld deixa manifestado por atitude e afirmação, obter transferência para aquela Universidade, como fórmula de ingresso na Cátedra da Universidade a que já pertencia;

d) em face da situação que se criou e que se afigurou como de acumulação irregular de um terceiro cargo a Universidade Federal de Juiz de Fora e a Escola de Farmácia e Odontologia de Alfenas providenciaram a constituição de comissões de inquérito para apurar, a primeira vários fatos relacionados com a situação funcional do Professor interessado, e, a segunda, para apurar o elemento subjetivo da boa ou má-fé na acumulação;

e) os resultados de ambos os inquéritos vieram ao conhecimento da antiga Comissão de Acumulação de Cargos através do Processo n.º 7.736/69, que foi, como de hábito, de imediato distribuído a um relator do Colegiado para exame e parecer;

f) pelos elementos contidos no referido processo, verificou-se que havia divergência nas conclusões de ambos os inquéritos administrativos, porquanto a primeira Comissão de Inquérito entendeu ter ocorrido má-fé e a segunda Comissão dera pela boa-fé com que agira o Professor, havendo referidas conclusões sido aprovadas pelos respectivos dirigentes daquelas entidades educacionais;

g) a antiga Comissão de Acumulação de Cargos, órgão de deliberação coletiva constituído de sete Membros altamente categorizados e isentos, debateu e aprovou o parecer do Relator do processo que concluiu pela inexistência de acumulação de cargos de vez que não houve exercício no terceiro cargo e que "a simples nomeação ou posse em um outro cargo público não basta para caracterizar a acumulação, que requer titularidade conferida pelo exercício" em face de jurisprudência administrativa constante de parecer do ilustre Consultor Jurídico dêste Departamento, Dr. Clenício da Silva Duarte, inserto no volume 3, de seus *Estudos de Direito Administrativo*, p. 253, que diz: "Posse, sem exercício, não determina titularidade, pois que em conseqüência da ausência no prazo legal, do segundo, ter-se-á de determinar o desfazimento do ato anterior, que é pressuposto dêsses dois — a nomeação;

h) referido parecer da extinta CAC foi aprovado pelo Sr. Diretor-Geral por delegação de competência, conforme se vê da parte final do expediente datado de 28 de novembro de 1969 e publicado no *Diário Oficial* (Seção I — Parte I), de 1.º de dezembro de 1969, p. 10.255;

i) remetido o processo ao Ministério da Educação e Cultura, recebeu êle parecer de sua Consultoria Jurídica que adotou o entendimento do DASP,

parecer êsse aprovado pelo Sr. Ministro, havendo S. Exa., o Exmo. Sr. Presidente da República, a 30 de dezembro de 1969, como decorrência, baixado o ato que tornou sem efeito a nomeação do professor para a Escola de Farmácia e Odontologia de Alfenas.

Embora o assunto constante do recurso esteja superado, inclusive, com a superveniência da Portaria n.º 50, de 15 de maio de 1970, do Sr. Reitor da Universidade Federal de Juiz de Fora, continua esta Coordenação de Legislação de Pessoal a entender, estribando-se no referido parecer da Consultoria Jurídica do DASP e nas razões aduzidas no parecer da antiga Comissão de Acumulação de Cargos, ora reafirmado no parecer do ilustre Subprocurador para Assuntos de Acumulação de Cargos Públicos, que a simples posse de professor no cargo da Escola de Farmácia e Odontologia de Alfenas, sem assunção do exercício, não acarretou acumulação de três cargos públicos.

Admitindo-se, para argumentar, que tivesse ocorrido a titularidade de um terceiro cargo, o que ensejaria acumulação ilegal, a apuração do elemento subjetivo da boa ou má-fé com que agira o servidor, na forma preconizada pelo art. 193, da Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952, deveria processar-se no órgão onde se deu a irregularidade, vale dizer, na Escola de Farmácia e Odontologia de Alfenas, consoante jurisprudência administrativa, ora consubstanciada no item 5 da Portaria n.º 142, de 16 de junho de 1970, do Sr. Diretor-Geral do DASP, publicada no *Diário Oficial* (Seção I — Parte I) de 24 de junho de 1970. Assim, justamente a Comissão de Inquérito que entendeu não ter ocorrido má-fé era a legalmente competente para apurar o elemento subjetivo na forma determinada pelo referido art. 193, da Lei n.º 1.711, de 1952.

Cumpre considerar, ainda, que a orientação administrativa, em matéria de responsabilidade disciplinar, tem sido sempre no sentido de valoriazr as conclusões das comissões de inquérito, conforme reiterados pareceres da douta Consultoria-Geral da República (Pareceres n.os 514-Z, de 23 de fevereiro de 1959 (D.O. de 26 de agôsto de 1959), 497-H, de 13 de março de 1967 (D.O. de 21 de março de 1967) e 243-H, de 31 de agôsto de 1965 (D.O. de 26 de novembro de 1965).

Assinale-se, afinal, que, com o ato do Exmo. Sr. Presidente da República, tornando sem efeito a nomeação para o terceiro cargo, estaria elidida a situação que deu ensejo ao recurso, perdendo êste, conseqüentemente, seu objeto.

Estou de acôrdo, assim, em que seja remetido o presente processo ao Gabinete Civil da Presidência da República, com a proposta de seu arquivamento.

Brasília, 18 de agôsto de 1970. — *Waldyr dos Santos*, Coordenador de Legislação de Pessoal.

O assunto mereceu do Exmo. Sr. Presidente da República, o seguinte despacho (*in Diário Oficial* de 21 de outubro de 1970, p. 8.998):

"Aviso

PR 853-70 — N.º 1.189, de 21 de agôsto de 1970. Recurso interposto pelo Reitor da Universidade Federal de Juiz de Fora da decisão do Diretor-Geral daquele Departamento aprobatória de parecer da Comissão de Acumulação de Cargos (CAC), exarada no processo n.º 7.736/69. O DASP, em parecer opina pelo arquivamento. "Autorizo o arquivamento nos têrmos do parecer do DASP. Em 25 de setembro de 1970" (Rest. ao MEC, em 31/10/70).