— Não é lícita a acumulação de proventos de cargos, na inatividade, e mais um na atividade.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

PROCESSO PR Nº 7 695/75

Presidência da República — Consultoria-Geral da República.

E. M. nº L-92, de 9 de janeiro de 1976. "Aprovo. Em 23.1.76."

PARECER Nº L-92

I

O Sindicato dos Médicos do Rio de Janeiro, em ofício dirigido ao Presidente do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), reivindica solução administrativa para as hipóteses de acumulação de seus associados, que detenham "três situações" funcionais, no serviço público, uma delas resultante de proventos da inatividade, intentando demonstrar a legalidade dos contratos de profissionais sujeitos ao regime cumulatório, isto é, já aposentados em um cargo de médico e no exercício de um cargo de médico, na atividade.

O Instituto Nacional de Previdência Social, através de sua Secretaria de Pessoal, informou da impossibilidade de atendimento ao pedido, tendo em vista a orientação do Departamento Administrativo do Serviço Público no sentido de considerar incomportáveis quaisquer pretensões sobre a acumulação postulada, recomendando, porém, a audiência daquele Departamento, face às ponderações do Sindicato dos Médicos. A Coordenação de Legislação do Pessoal, do DASP, entendeu necessária a manifestação prévia do Departamento de Pessoal do Ministério da Previdência e Assistência Social, a quem foi endereçado o processo.

Esse órgão setorial considerou viável a reivindicação, sob a argüição de apoio

no entendimento preconizado no Parecer nº I-154, desta Consultoria-Geral, bem como na conceituação de "emprego", para os efeitos de enquadramento, a que alude o Parecer nº L-072, de 28 de julho de 1975. A Secretaria de Pessoal Civil, do DASP, acolheu a opinião em referência, entendendo, igualmente, inexistir óbice legal para o deferimento, face à colocação jurídica que a Administração vem adotando. É o que se infere do pronunciamento editado pelo ilustre titular daquela Secretaria, *in verbis*:

"Assim, atualmente, um ocupante de cargo, exemplo de técnico de administração, engenheiro, etc., na atividade, somente pode ocupar um cargo técnico, ou um técnico com mais um de magistério, observadas as regras de acumulação, já o ocupante de cargo privativo de médico, pode ocupar dois cargos da espécie na atividade (Const. art. 99, item IV). Com a orientação firmada pelo Parecer nº L-072, de 1975, no primeiro caso, quando aposentado no cargo técnico, pode exercer emprego regido pela legislação trabalhista cumulativamente com os proventos daquele em que foi aposentado. Já o ocupante do cargo privativo de médico, aposentado em um, para manter a situação de privilégio constitucional, poderia exercer, também, outro emprego regido pela legislação trabalhista, isto é, três situações funcionais, quando uma seja, obrigatoriamente, de inatividade em função privativa de médico ou de magistério.

Com essa orientação, manter-se-ia o entendimento tradicionalmente fixado e aceito pelo Judiciário, de que a *acumulação de proventos e vencimentos somente é permitida quando se trata de cargos legalmente acumuláveis na atividade* (RE nº 78 948/50, *in DJ*, 4.10.74, p. 7 258; ERE nº 68 480/SC, *in DJ* 22.8.75, p. 5 901, por maioria e RE nº 81 729/SP, *in DJ* 19.9.75, p. 6 739, entre outras decisões do STF)."

II

Como se observa, as manifestações favoráveis pretendem assentar fundamentalmente, em orientação desta Consultoria-Geral, supostamente autorizativa da permissibilidade de se conjuntarem "três situações", no plano jurídico da acumulação de cargos, sob color de que os pronunciamentos invocados resultariam de uma nova concepção nesse campo da legislação específica ao revés da posição anterior do órgão, encampada pela torrencial jurisprudência dos Tribunais Superiores, em contrário a qualquer tentativa no sentido de obtenção de vantagens decorrentes de três situações.

A hipótese, entretanto, não parece ajustável aos modelos enunciados, dado que, nestes, em momento algum se definiu o aspecto correspondente à indagação destes autos, ou seja, a acumulação de proventos da inatividade com o exercício simultâneo de um cargo público e um emprego. É verdade que a jurisprudência administrativa anterior ao Parecer nº I-154 jamais admitiu acumulação excedente a dois cargos, ainda no caso em que a retribuição de um deles correspondesse a proventos da inatividade. O limite das vantagens se continha, qualquer que fosse a circunstância, a duas remunerações, entendimento aceito pelo Poder Judiciário e consagrado em inúmeras de suas decisões. O Parecer I-154, ao interpretar o permissivo constitucional considerou, todavia, que "os proventos da inatividade — sem levar em consideração a quantos cargos se refiram — não estão sujeitos a regra proibitiva da acumulação, desde que se trate das hipóteses acima referidas, expressamente, constantes dos textos constitucionais que cuidam da espécie", atendendo ao propósito legislativo, qual seja o de convocar aqueles que, por seus longos anos no Serviço Público, pudessem oferecer grande cabedal de experiência e conhecimentos.

Cumpre, no entanto, sublinhar a exata conceituação emergente desse pronunciamento, qual seja a de que os proventos da inatividade constituem um todo, sejam eles decorrentes de um ou mais cargos. Assim, não caberia invocar a existência de mais de uma situação, na inatividade, para impedir, com esta constatação, o exercício das funções a que se refere o § 4º do art. 99 da Emenda Constitucional de 1969. Assim concebido, isto é, desvinculada a remuneração da inatividade do cargo que lhe deu origem, persistirá, sempre, uma única retribuição — proventos — não sujeita às regras de acumulação, nos casos expressamente especificados na Lei Maior. Disso resulta a possibilidade implícita no Parecer nº I-154 da percepção de proventos, ainda que correspondentes a dois cargos, cumulativamente com a retribuição de mandato eletivo, cargo em comissão ou contrato para prestação de serviços técnicos ou especializados, o que redundaria, praticamente, em retribuição tríplice (duas de aposentado e uma na atividade), sem que, no entanto, constituíssem três situações, porquanto as duas retribuições do aposentado, legalmente acumuláveis, são constitutivas de uma única situação, nos termos do mesmo Parecer.

Todavia, é certo que o Parecer I-154 não apreciou a matéria no que diz respeito à acumulação de duas retribuições na atividade com proventos da inatividade, como focalizado na consulta deste processo. A questão apresenta-se, na verdade, sob ângulo não debatido na manifestação em apreço, como, no entanto, se pretende fazer crer.

De outro lado, o Parecer nº L-072, por não haver tratado, quer direta, quer indiretamente, do assunto, específico, se exclui de toda incidência sobre a formulação ora enfocada. O que, na verdade, nele se discutiu foi, tão-somente, a possibilidade de o inativo, contratado, sob o regime trabalhista, nos termos da norma constitucional permissiva, integrar Tabela Permanente, organizada com fundamento na classificação que se processa. Sustentou-se, então, a viabilidade da medida em razão da natureza do instrumento contratual, indefinido legalmente quanto ao prazo e, notadamente, condicionado ao regime do fundo de garantia por tempo de serviço, com a conseqüente situação no plano da instabilidade funcional, pressuposto marcante da permissão do dispositivo da Carta Magna.

O pronunciamento em referência ressaltou a necessidade de observância dos limites constitucionais, inadmitindo, portanto, soluções que pudessem ferir os restritos termos da Lei Maior, bem como os propósitos do legislador constituinte, ao permitir a exceção. É o que se infere do seu contexto, merecendo destaque o seguinte trecho que consubstancia o entendimento:

"Desde logo, como já se tentou demonstrar a inclusão na Tabela Permanente, de que fala o art. 3º, não conflita, em princípio, com o propósito inscrito na Constituição.
As tabelas de empregos permanentes consistem, essencialmente, em uma nomenclatura e uma estrutura de funções e serviços, bastante flexível e ao alcance normativo da própria administração. Os contratos de trabalho, ou contrato de emprego, dentro ou fora delas, guardam a mesma natureza e, ainda que por tempo indeterminado, a mesma instabilidade, desde que submetidos às normas que regem o Fundo de Garantia de Tempo de Serviço, afastada, portanto, sumariamente, a hipótese de estabilidade no serviço público, que poderia acoimado de conflitante com o espírito e a intenção da exceção constitucional.
Incluídos, ou não, a relação de empregos permanece intacta, de sorte que os efeitos e conseqüência dessa solução ju-

rídica se regem pela mesma legislação, não havendo distinção quanto ao vínculo, entre os que ficarem nas tabelas ou fora delas.

Todavia, cumpre acentuar que o mérito da inclusão estaria em atender amplamente a reforma a que se procede, evitando-se o inconveniente da permanência, mais uma vez, de um quadro *a latere*. Na verdade, a inclusão dos inativos contratados, nos moldes indicados, como que representa uma imposição de natureza administrativa, porquanto correspondente ao supremo esforço de uma organização quase global. A permanência desse pessoal contratado fora da estrutura importaria na negação dos princípios da Classificação. O contrato de trabalho, de prazo indeterminado, que se celebra com o inativo recrutado é perfeitamente cabível nas tabelas organizadas, ao lado dos demais que se situam em uma mesma relação jurídica. Permanente é o estrutural, é a natureza da função em relação a atividade essencial do órgão. O contrato de trabalho, distintamente, num caso ou noutro, será por tempo indeterminado, insuscetível de estabilidade.

É de ter-se, portanto, como revestido de íntegra e incontestável juridicidade o parecer do douto Clenicio da Silva Duarte, Consultor-Jurídico do DASP, a cujas conclusões o arrazoado teve em mira aderir. Entretanto, como implicitamente sugerido nesse Parecer do DASP, evidencia-se a necessidade de uma regulamentação suplementar sobre a inclusão dos inativos contratados nas tabelas propostas, quer porque a eles se não refira, expressamente, o Decreto nº 75 239, de 16 de janeiro de 1975, quer porque as atuais inclusões ou as contratações futuras reclamem um preciso ajustamento ao texto constitucional, no que tange à discriminação dos serviços técnicos ou especializados, que somente esses lhes são facultados, além de peculiaridades e precauções no interesse da administração, do sistema do mérito e da renovação dos quadros, que não convêm omitidos."

A questão em estudo neste processo — acumulação de proventos com o exercício simultâneo de um cargo e de um contrato — não pode, portanto, reclamar o tratamento que se fez objeto dos Pareceres n.os I-154 e L-072, em virtude da dessemelhança das situações. Convém reiterar que o primeiro cuidou apenas da interpretação do texto constitucional, no tocante à compreensão e extensão do conceito de "proventos", concluindo pela sua generalidade, de sorte a não distinguir a origem das fontes, isto é, se proveniente de um ou mais cargos, para aplicação do regime cumulatório. Destaca, todavia, a submissão do critério às hipóteses previstas, respeitados os demais princípios. Quanto ao segundo, apreciou, tão-somente, a viabilidade da inclusão do pessoal contratado, com fulcro no preceito constitucional, nas Tabelas Permanentes. Não tratou da problemática da acumulação, em si, mèsmo porque se há de presumir que os interessados — os inativos — tenham sido contratados com observância e nos limites restritos da regra autorizativa. A análise jurídica concentrou-se no posicionamento desses servidores na nova estrutura, onde não se enfrentavam, pelos motivos esposados, obstáculos à consecução das medidas configuradas. As conclusões do Parecer L-072 jamais infirmaram, no entanto, explícita ou implicitamente, a incidência do regime de acumulação aos aposentados. Nem poderia fazê-lo, por isso que, se antes, o princípio discutido e discutível resultava de definição da legislação ordinária (art. 192 da Lei nº 1 711/52), como explicitação dos princípios constitucionais, agora, com o disciplinamento de exceções, de maneira expressa e em sede própria, reafirma-se, por intermédio de norma superior, a sujeição do inativo ao instituto. A abertura constitucional revigora, em termos hierárqui-

cos mais elevados, a proibição tradicionalmente prevalecente, qual seja a de acumular proventos, em caráter geral, com as ressalvas que se fazem expressas.

III

Não amparada a hipótese pela orientação dos pareceres invocados, resta saber se caberia o reexame da matéria, no sentido de se permitir, através da exegese do texto constitucional, a acumulação pretendida, ou seja, de proventos da inatividade com um cargo de médico e um contrato para prestação de serviços médicos. Desde logo, não parece, *data venia*, se possa extrair do preceito essa intenção ampla, que importaria, na verdade, em criar-se mais uma exceção ao regime, não prevista no texto nem, dele, dedutível por uma côngrua interpretação. Como se sabe, a acumulação sempre teve tratamento na Lei Maior, sob o crivo do interesse público a que visa resguardar, a prevalecer sobre toda e qualquer tentativa de afrouxamento interpretativo tendente à extrapolação dos conceitos que o respaldam.

É inconcusso o princípio, unanimemente aceito, de que, em matéria de acumulação, a regra geral é da proibição e, mais, que as exceções só se concebem dentro dos justos limites permitidos pela Constituição, isto é, se bem que justa e integralmente aplicáveis para a consecução plena dos resultados nela pretendidos, insuscetíveis de interpretação lógico-extensiva ou analógica. Reclamada, quanto às exceções, a interpretação em senso estrito, é correto afirmar, com Haroldo Valadão, que a "regra vigorante é a da proibição e por isso mesmo deve abranger todas as situações não expressamente excluídas" (cfr. *RDA*, 15-304).

A tradição jurídica informa que nenhum momento se teve por autorizada a detenção de três situações de remuneração, aí incluída a decorrente de aposentadoria. A jurisprudência, quer administrativa quer judicial, sempre se pautou pela preservação e pela intangibilidade da disciplina constitucional, repelindo extensões ou extrapolações que tivessem por objetivo suscitar novos tipos de acumulação. Com efeito, esta Consultoria-Geral, em diversas oportunidades, manifestou-se em oposição a formulações desta natureza, consoante se observa, por exemplo, dos Pareceres n.os 056-H, e 462-H, de lavra do eminente Adroaldo Mesquita da Costa. Idêntico procedimento adotou o Egrégio Supremo Tribunal Federal, em decisões nas quais condenava a proposição, cuja validade ora se pleiteia, sendo bem representativos do alto entendimento judicial os acórdãos seguintes:

"Funcionalismo. Com os proventos da aposentadoria não podem ser acumulados vencimentos de mais de um cargo. A lei não admite tríplice acumulação. Recurso não provido" (Rec. mand. seg nº 16 979, *in RTJ*, v. 44, p. 626).

. . . . . .

"Não é permitida a acumulação de dois cargos de magistério com os proventos da aposentadoria de um terceiro cargo" (Rec. mand. seg. nº 16 979, *in RTJ*, v. 44, p. 626).

A construção jurisprudencial que se formou com suporte na letra e na intenção da lei fundamental deve persistir com a mesma força normativa e o mesmo vigor jurídico, porquanto, para esse efeito, permanece inalterado o ordenamento. A permissão contida no § 3º do art. 97 da Constituição de 1967, reproduzida no § 4º do art. 99 da Emenda nº 1, não modificou as linhas firmes de balizagem do instituto cumulatório, importando, na ver-

dade, apenas, em criar mais uma exceção, é regra proibitiva.

Ora, se antes, ressalvada a situação relativa a cargos acumuláveis, não era permitida a acumulação de proventos, de modo genérico, com a remuneração de cargo (sic) foi autorizar esse tipo de acumulação, nos exatos termos enunciados, vale dizer, restritamente aos casos que relaciona. Não pretendeu e nem pretende revogar o princípio arraigado no direito positivo brasileiro de que a acumulação permitida não pode ultrapassar a dois cargos, ou seja, a duas situações ainda que uma delas seja representada por proventos de aposentadoria.

A excepcionalidade da concessão constitucional depreende-se da própria redação do § 4º do art. 99, quando se refere a "... um cargo em comissão ou quanto a contrato para prestação de serviços técnicos ou especializados". Não previu, a norma, a inclusão de cargo efetivo, ainda que sob a consideração de ser legalmente acumulável, na atividade, e para esse efeito, nem se referiu a "contratos", restringindo a expressão, no singular, à possibilidade do exercício de um único contrato para serviços técnicos ou especializados, aí sim, sem estabelecer qualquer relação entre a situação da aposentadoria com a da função objeto do contrato. O que se exige, tão-somente, é que a contratação tenha por finalidade a prestação de tarefas técnicas ou especializadas.

É notório que o legislador constituinte em matéria de acumulação não enseja criações implícitas. Ou o faz de modo expresso ou delega poderes à legislação complementar, específica, conforme declarado no § 3º do seu art. 99, jamais favorecendo abrangências estranhas ao seu conteúdo normativo. Veja-se, por exemplo, que no § 9º do art. 93, ao regular o mesmo assunto com destinação aos militares da reserva, inseriu mais uma possibilidade de acumulação — função de magistério — não contemplada no dispositivo pertinente aos civis.

Descabe discutir ou negar a necessidade de a administração pública contar com a colaboração inestimável desses profissionais, principalmente por se tratar de um setor cada vez mais carente, face ao progressivo desenvolvimento da ação governamental neste campo da assistência social. Os meios, porém, para atender aos reclamos não podem ser instituídos por intermédio de construção exegética, ao arrepio da rígida preceituação maior, mas pela via apropriada, isto é, pelos caminhos que a própria Constituição indica (§ 3º do art. 99).

A conceituação de emprego, dada como suposto da demonstração jurídica que apóia o pleito, reclama, na verdade, uma linha de argumentação em contrário à em que se louvou a pretensão. Partindo de uma premissa inexata, a cadeia do raciocínio, no desdobramento das suas últimas conseqüências, conduziria a admitir, ao seu termo, além dos limites das situações pretendidas, numa formulação incontrolável, de maneira esdrúxula e incongruente com os postulados constitucionais.

Nessas condições, face aos termos da exposição, mostra-se impossível a acumulação pretendida, já que refoge dos limites inscritos nas exceções constitucionais à regra geral de proibição, isto é, o médico aposentado em seu cargo privativo, que se encontra no exercício de outro cargo de médico, em face do permissivo da Lei Maior (art. 99, IV), não pode ter contrato para a prestação de serviços técnicos ou especializados, sejam esses serviços de natureza médica ou não.

Brasília, 9 de janeiro de 1976. *Luiz Rafael Mayer,* Consultor-Geral da República.