ACUMULAÇÕES REMUNERADAS — DISPONIBILIDADE — ART. 24 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS

— A Administração deve entender a norma do art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias à luz do que preceitua o art. 185 da Constituição.

PARECER

O Exmo. Sr. Ministro da Educação enviou ao Exmo. Sr. Presidente da República o seguinte ofício:

"Tendo surgido dúvidas em torno da aplicação do art. 24 das Disposições Constitucionais Transitórias, no qual foi regulada a matéria relativa à disponibilidade remunerada, foi ouvido sôbre o assunto o Sr. Consultor Jurídico dêste Ministério, que emitiu, a respeito, o fundamentado parecer que a esta acompanha. Trata-se, porém, de interpretação de um dispositivo constitucional, cuja execução vem suscitando controvérsias e no qual são fixadas normas a serem observadas não só por êste Ministério como por outros setores da administração. No interêsse de fixar uma orientação uniforme e segura para a exegese do referido dispositivo constitucional, de modo a evitar possíveis divergências na sua aplicação, permito-me, com a devida vênia, lembrar a Vossa Excelência a conveniência de ser o assunto submetido ao exame do Sr. Consultor Geral da República, encaminhando-se-lhe o parecer do Sr. Consultor Jurídico dêste Ministério, emitido em vários processos referentes ao assunto".

Assim determinou, com efeito, o Exmo. Sr. Presidente da República, vindo-me, pois, às mãos, o aludido parecer.

Em seu bem lançado trabalho, sustenta, em síntese, o Dr. Omar Sampaio Dória, que:

"O artigo 24 das Disposições Transitórias, bem é que se note, não quis restabelecer — e seria absurdo que o quisesse, — as acumulações que a Constituição, de que as Disposições Transitórias são anexo, condena no art. 185. O que levou em mira foi restabelecer, para os funcionários que foram vítimas, a situação que fruiam antes da Carta de 10 de novembro de 1937, mas naquilo que a Constituição atual admite e respeita. Para isso começa por só restaurar a acumulação em *dois cargos* e não em três, ou quatro ou mais, como se praticava."...

"Para não mutilar o art. 24, entendendo-o sem contradições, em todos os seus têrmos e, também, entendendo-o em harmonia com seus próprios têrmos, sem que colida com o preceito geral do art. 185, não há sair desta inteligência. Deve o Govêrno da União, o dos Estados, o dos Municípios decretar ao funcionário que o requerer, disponibilidade remunerada, em *um só cargo efetivo* que perdera por fôrça da Constituição de 19 de novembro de 1937, e decreto-lei n.º 24, de 29 de novembro do mesmo ano, *até que seja aproveitado, como efetivo, no mesmo cargo,* sem quebra da regra imperativa e exceções do art. 185 da Constituição em vigor. Ir além seria admitir, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, um sim benévolo contra um não decisivo da Constituição, de que o Ato das Disposições Transitórias é apêndice ou complemento".

Em contrário, argumenta-se que o art. 24, supra, há de ser desvinculado, completamente, do art. 185 da Constituição. Porque assegurou o retôrno à situação *passada,* regida pelas normas constitucionais de 1934, e postergadas em 37. Trata-se, pois, — diz-se — de restaurar direitos dos que, no regime de 34, acumulavam, segundo as próprias expressões do art. 24, — *"conforme a legislação então vigente".* É irretorquível, em conseqüência, — conclui-se — que as acumulações obedecem aos preceitos dessa legislação, ou seja, a de 1934, e *não aos da atual* (art. 185, citado). O art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, em face do exposto, fixa, visando ressalvar *direitos adquiridos,* uma exceção clara e expressa ao sistema instituído em 18 de setembro.

A respeito, passo a emitir a minha opinião.

As acumulações remuneradas deram sempre, noutros tempos, origem a tôda sorte de abusos e de escandalos, que feriam, frontalmente, a moralidade administrativa, a tradição jurídica e a consciência do País.

Por isso mesmo, desde épocas remotas, leis sucessivas impuseram a respeito formal proibição.

"A Carta Régia de 6 de maio de 1623, o Alvará de 8 de janeiro de 1627, o decreto de 28 de julho de 1668, os decretos de 21 de setembro de 1677 e 18 de julho de 1668, os decretos de 21 de setembro de 1677 e 19 de novembro de 1701, proibiam que a mesma pessôa tivesse mais de um ofício ou emprêgo e vencesse mais de um ordenado. Continuaram, todavia, — observa desalentadamente Carlos Maximiliano, — as acumulações remuneradas. Protegidos dos poderosos percebiam os vencimentos de 4 e mais cargos públicos". (*Com. à Constituição de* 91, ed. 1918, p. 13).

Compadresco e filhotismo saltavam, imunes, de mãos dadas, sôbre os artigos da lei...

O advento do regime republicano entre nós assinalou, entretanto, mais uma vez, a reação contra o abuso. Os representantes do povo, reunidos em sucessivas assembléias constituintes, erigiram em preceito constitucional a proibição às acumulações remuneradas.

Na própria Constituição de 1891, tão sóbria, como é sabido, no tocante a tudo quanto não dissesse respeito, estritamente, aos moldes clássicos de uma Lei Fundamental, inscreveu-se no capítulo da "Declaração de Direitos" a regra do art 73: "Os cargos públicos civis, ou

militares, são acessíveis a todos os brasileiros, observadas as condições de capacidade especial que a lei estatuir, *sendo, porém, vedadas as acumulações remuneradas.*"

Era a proibição clara, insofismável, absoluta.

Mavalenturadamente, porém, até o grande Rui, defensor intemerato da Magna Carta, encontrou jeito para sustentar que: "A Constituição enunciou a regra, deixando à lei ordinária o precisar as exceções. Logo, a lei ordinária, negando a existência das exceções, contravém ao pensamento constitucional (*In Com. à Const.*, art. 73).

E passaram, destarte, as leis comuns, a regulamentar o preceito da Lei Suprema. Resultado: tantos foram os abusos que as *exceções* se tornaram em *regra*, e a regra em exceções raríssimas...

Dizia Manzoni que "não há erros inocentes em filosofia e especialmente em moral". Bem se pode aplicar o conceito à exegese constitucional...

Talvez, entretanto, fosse demasiado o rigor da proibição absoluta de acumulações. Num país de analfabetos, em que os professôres escasseiam, quem sabe o magistério devera ser contemplado à parte. E os cientistas e técnicos, também, por que não?

Estas considerações pesaram no espírito dos constituintes de 34.

É certo que se poderia conjeturar, de igual sorte, que a solução verdadeira e radical não estava em manter muitos cargos nas mãos de alguns e, sim, na democratização da cultura, no emprêgo honesto, rigoroso, inteligente, das verbas orçamentárias, na melhoria sincera das condições de vida do professorado, canalizando-se, para êsse fim, dinheiros mal gastos noutros setores

Porque, em verdade, não é tanto de deficiência de pessoal competente, o mal de que sofremos. Multidões de normalistas, milhares de cidadãos habilitados para o ensino, do primário ao superior, desviam-se de sua vocação, pelo mal trato que se tem dispensado ao problema.

A Constituinte de 34, porém, entendeu conveniente ao nosso estágio social e político amenizar a regra sôbre as acumulações. Não foi feliz, entretanto, na redação do texto.

O eminente Levi Carneiro, sem favor um dos mais brilhantes membros daquela Assembléia, advertira, da tribuna parlamentar: — os escândalos que proliferam, paradoxalmente, à sombra do rígido preceito de 91, estavam sofrendo vitorioso combate, depois de 30. Mas o projeto da nova Constituição punha a perder as conquistas:

— "É o princípio salutar e altamente moralizador da proibição de acumulações remuneradas que fica inteiramente subvertido" — exclamava, na Constituinte, o ilustre jurista.

"Julgo-me no dever moral de pedir a atenção da Casa para a amplitude dos dispositivos da emenda, que contrastam, escandalosamente, com o rigorismo, talvez excessivo, da Constituição de 91, e vão anular, pràticamente, a proibição de acumulação de funções remuneradas." (Levi Carneiro, *Pela Nova Constituição*, p. 282).

Foi, exatamente, o que aconteceu... Pontes de Miranda, mais tarde, comentando a Carta Magna de 34, assim se expressou:

"O art. 172, que veda a acumulação de cargos remunerados, mais veio permitir as acumulações do que vedá-las".

"Ainda mais: permitimos que se acumulem três, quatro, cinco cargos de magistério, mais o cargo administrativo."

"A possibilidade que se abre no § 1.º é imoral". E Pontes de Miranda ponderava, entre severo e cético:

"Nós ainda não compreendemos que o ser professor é, só por si, ocupação para todo o tempo, que o professor há de ser um especialista, um espírito dedicado à sua missão científica, literária ou técnica, com zêlo tal que pouco lhe sobre. Permitimos que se reduza o professorado à hora de aula, e a hora de aula a um intervalo entre negócios de maior importância para a vida econômica e intelectual dos professôres, entre as causas do fôro, como advogado, entre as sessões dos tribunais, como juiz, ou entre os chamados urgentes e a clínica de consultório, como médico"...

Ao regime de 34, sobreveio o de 37. A Carta de 10 de novembro dispôs, no art. 159: "É vedada a acumulação de cargos públicos remunerados da União, dos Estados e dos Municípios."

Voltava-se, destarte, à proibição absoluta de 91. O legislador do Estado Novo, porém, foi ainda mais longe: pelo decreto-lei n.º 24, de 29 de novembro de 37, ordenou a desacumulação geral...

Todos êstes antecedentes atuaram, por certo, de modo vivo, no espírito do constituinte de 46. Disposto a defender a moralidade pública, e do mesmo passo, a conciliar com ela a discreta necessidade de algumas exceções, taxativas, referentes à acumulação, traçou êle, afinal, a equilibrada regra do art. 185: "É 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.*" (O art. 96, citado, refere-se aos juízes).

No sistema da atual Constituição portanto, afora o preceito peculiar à magistratura, só se concebe a acumulação de dois cargos, ou seja: — um de magistério com outro de magistério; — um de magistério com outro técnico ou científico.

Exige-se, ainda, compatibilidade de horário e correlação de matéria.

No Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, todavia, inscreveu-se o art. 24: "Os funcionários que, conforme a legislação então vigente, acumulavam funções de magistério, técnicas ou científicas e que, pela desacumulação ordenada pela Carta de 10 de novembro de 1937 e Decreto-lei n.º 24, de 29 de novembro do mesmo ano, perderam cargo efetivo, são nêle considerados em disponibilidade remunerada até que sejam reaproveitados, sem direito aos vencimentos anteriores à data da promulgação dêste Ato."

Qual a exata compreensão dêste dispositivo?

Sua aparente clareza não tolhe, é óbvio, a missão do intérprete. O velho brocardo — *In claris cessat interpretatio*, prestou, a seu tempo, estimáveis serviços. Mas a doutrina moderna já o aposentou, com tôda a justiça...

Demais, não basta a clareza, em si.

"Interpretar uma expressão de Direito não é simplesmente *tornar claro* o respectivo dizer, abstratamente falando; é, sobretudo, revelar

o sentido apropriado para a vida real, e conducente a uma decisão reta." (Carlos Maximiliano, *Hermenêutica e Aplicação do Direito,* ed. 1933, p. 23).

Ora, já vimos, através dos antecedentes histórico-sociais de início invocados, que o sadio pensamento nacional orientou-se, insofismàvelmente, no sentido de restringir, senão de suprimir de modo radical as acumulações remuneradas. No período republicano, tôdas as assembléias constituintes procuraram disciplinar o assunto. E tôdas as constituições, a principiar pela de 91, — a Carta de 37 inclusive, — inscreveram, realmente, em seu texto, com maior ou menor felicidade, a regra da proibição.

Êste complexo de fatores elucidativos não pode ser desprezado na inteligência do texto, como é bem de ver.

Fixemos, porém, alguns traços da evolução do art. 24, citado, através dos trabalhos da Constituição.

Não é que empreste eminente valor interpretativo a essa fase de elaboração, ou à chamada "vontade do legislador".

Bem posso dizer, nesta altura, que "obedeço ainda ao conceito dos maiores escritores modernos, que recomendam se interprete a lei de acôrdo com as necessidades da vida social, pondo-se de parte o que poderia ter pensado, quando se votou o preceito, um homem ou um pequeno grupo de indivíduos" (Voto do Ministro Costa Manso, mandado da segurança n.º 47).

Como adverte Carlos Maximiliano, fundado na notável ilustração de seu saber, e no grande contingente da sua experiência de jurisconsulto, estadista e magistrado:

"Quantos fatôres atuam até surgir o conceito definitivo! Em uma das forjas da lei, no Parlamento,... fundem-se opiniões múltiplas, o conjunto resulta de frações de idéias, amalgamadas; cada representante do povo aceita por um motivo pessoal a inclusão de palavra ou frase, visando um objetivo particular a que a mesma se presta; há o acôrdo aparente, resultado de profundas contradições. Bastas vezes a "redação final" resulta imprecisa, ambígua, revelando-se o produto da inelutável necessidade de transigir com exigências pequeninas a fim de conseguir a passagem da idéia principal... Os motivos que induziram alguém a propor a lei, podem não ser os mesmos que levaram outros a aceitá-la. Não parece decisivo o fato de haver um congressista expendido um argumento e não ter sido êste combatido; a urgência, a preocupação de não irritar um orgulhoso cuja colaboração se deseja, ou cuja obstrução ao projeto se receia; uma indisposição individual, sobretudo em *leader* de Câmara ou relator de Comissão Permanente; mil fatores ocasionais podem concorrer para um silêncio forçado, daí resultaria a falsa aparência de concretizar numa frase, emenda ou discurso as razões do voto no plenário, a *intenção* predominante, a diretriz real da vontade da maioria. Quantas vêzes um simples artigo de jornal influi mais nas deliberações de um Congresso do que orações parlamentares!" (Obr. cit., p. 35).

Daí aquelas "Penombre e sorprese nella formazione delle leggi", que originaram o título da obra de Polacco...

Quem levar em conta as circunstâncias especiais em que se desdobraram os trabalhos da Constituinte de 46, em sua fase final, melhor ainda se capacitará da irretorquível procedência das ponderações supra citadas.

É que os nossos representantes nessa egrégia Assembléia, sentiram, antes de tudo, a incoercível necessidade de atender ao máximo anseio popular que era o da *rápida constitucionalização* do País.

Daí o votarem às pressas, o discutirem pouco, ou não discutirem nada, a respeito de certas matérias. O sossego inicial desapareceu, e a meticulosidade da fase média, traduzida numa avalanche de emendas, foi posta à margem... Cresceram de ponto as influências dos líderes e das comissões que adotaram, como norma, um processo sumário de revisão e selecionamento.

Um dos impressos avulsos, referentes à "Sexta Sub-Comissão, da Comissão da Constituição", *que cuidou, exatamente, de artigos alusivos ao funcionalismo,* consigna esta ressalva do ilustre deputado Plínio Barreto, sem dúvida um dos mais zelosos e eficientes colaboradores da nova ordem constitucional: — "Não foi possível, devido à angústia do tempo, dar ao nosso trabalho o desenvolvimento que reclamava, nem vazá-lo em moldes mais práticos."

O plenário, patriòticamente, também não opôs entraves, empenhando-se na utimação da magna tarefa.

Os trabalhos legislativos valerão, pois, neste parecer, como simples adminículos. *Invoco-os também, aliás, porque os tenho visto citados como fundamento para uma ampla interpretação do art.* 24, *supra.*

Vejamos, pois, primeiro, a redação primitiva do texto. O Projeto do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que se encontra no Diário da Assembléia, de 5 de setembro de 1946, assim dispunha, no art. 21: "Os funcionários que, conforme legislação então vigente, *acumulavam funções* e que, pela desacumulação ordenada pela Carta de 10 de novembro de 1937 e pelo decreto-lei n.º 24, de 29 de novembro do mesmo ano, perderam *cargo vitalício, são neste* considerados em disponibilidade remunerada, até o seu reaproveitamento, sem direito a vencimentos atrasados."

O artigo de um lado, como se vê, *não limitava a natureza da acumulação* mas, de outro, assegurava a disponibilidade apenas em cargo *vitalício.*

Das numerosas emendas atinentes ao assunto, destacava-se, entretanto, a de n.º 399, assim redigida: "São assegurados *os direitos constantes do art.* 176 e a situação de disponibilidade prevista no parágrafo único do art. 179 desta Constituição aos membros do magistério ou funcionários técnicos que exerciam cumulativamente seus cargos, nos têrmos da Constituição de 16 de julho de 1934 e foram obrigados a desacumular em virtude do decreto-lei n.º 24, de 29 de novembro de 1937", etc...

O art. 176 do projeto da Constituição, a que a emenda se reportava, dispunha: "É vedada a acumulação de quaisquer cargos, exceto

o de magistério, que poderá ser exercido juntamente com cargo técnico ou científico, havendo correlação de matérias e compatibilidade de horários".

Portanto, a emenda 399 *jungia a disposição transitória ao preceito permanente da Constituição.*

Ora, essa emenda *foi aprovada*:

No impresso acima citado, consta, efetivamente, que, "ao capítulo dos funcionários públicos e civis foram apresentadas 229 emendas das quais a sub-comissão aceitou 9, rejeitou 164, enviou 4 à comissão de redação e julgou prejudicadas, 52. As aceitas foram as de ns. 303, 308, 399, etc...

"Em conseqüência da aceitação dessas emendas, — prossegue o documento — *devem ser feitas no texto as seguintes modificações*:

.....

3.º — Disposições Transitórias — artigo:

"Os funcionários que, conforme a legislação então vigente, acumulavam funções de magistério e técnicas ou científicas e que, pela desacumulação ordenada pela Carta de 10 de novembro de 1937 e Decreto-lei n.º 24, de 29 de novembro do mesmo ano, perderam cargo vitalício, são nele considerados em disponibilidade remunerada, até que sejam reaproveitados."

Ressalte-se: a própria comissão *que aceitou a emenda* 399 e que, *"em conseqüência da aceitação"*, redigiu o novo texto, não aludiu ao art. 176, antes invocado.

É legítimo supor-se, destarte, que o silêncio, nesse tocante, fundou-se *na desnecessidade de uma referência expressa.*

Afinal, consagraram-se as redações constantes dos atuais arts. 185 da Constituição e 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, já anteriormente citados.

Do respectivo confronto com o projeto, verifica-se que o art 185 tornou ainda mais claro o limite das acumulações, aludindo, de modo expresso, *a dois cargos.*

Por sua vez nas Disposições Transitórias corrigiu-se a data do decreto-lei n.º 24, de 1937, e, com justiça, empregou-se a expressão "cargo efetivo", ao invés de "cargo vitalício".

Tais modificações, como é patente, em nada alteram a substância da situação antes exposta.

O intuito do legislador, a ser invocado, não favorece, pois, a tese de uma interpretação ampla do art. 24. Pelo contrário, vincula-se aos têrmos do art. 185 da Constituição.

É natural que assim seja, porquanto a Lei Suprema, *bem traduzindo as necessidades sociais, condena outras acumulações que não as rigorosa e taxativamente ressalvadas.*

Nem se diga que o art. 24, inscrito entre Disposições Transitórias, teve por escopo assegurar *direitos adquiridos* e, pois, restabelecer situações *passadas,* tal qual existiam. Se assim fôra, ter-se-ia redigido uma exceção aberta e franca a todos quantos perderam um ou mais cargos efetivos, de qualquer natureza.

Ora, isso não é o que está escrito. O art 24 começa limitando as reacumulações às funções "de magistério, técnicas ou científicas", sem aludir às administrativas, também contempladas na Constituição de

1934. Nem se refere ao reaproveitamento em mais de um cargo, no que também se distancia de antigas situações.

Por último, releva ainda notar que os funcionários beneficiados devem ser postos em disponibilidade, — *"até que sejam reaproveitados"*. E me parece óbvio que só o poderão ser nos têrmos da própria Constituição atual...

Vale invocar, a esta altura, o pensamento da Câmara dos Deputados, através de um recente projeto e do respectivo parecer da ilustre Comissão de Constituição e Justiça, tendo como relator o tão justamente festejado jurista — Gabriel Passos.

Trata-se do projeto n.º 84-A, visando regulamentar o art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Houve, a respeito, êste pronunciamento: " O art. 24 e seu parágrafo das Disposições Transitórias da Constituição *não carece, a nosso ver, de qualquer lei para ser, desde logo, executado"*...

O projeto deverá, a nosso ver, ser rejeitado por inútil"...

"Efetivamente, o art. 24 restaura a acumulação *com cargo efetivo, de funções* de magistério, ou técnicas ou científicas; o substitutivo generaliza as acumulações, deixando claro que qualquer espécie de acumulação, existente até 10 de novembro de 1937, é restaurada. A *Constituição, porém, no seu artigo citado, se restringe a funções técnicas ou científicas e ao Magistério, únicas que podem ser acumuladas com cargo efetivo*.

— *E aos demais o art. 185 da Constituição continua vedando o uso generalizado de acumulações"*...

E assim se termina: "Efetivamente, o art. 24 restaura a acumulação para que se executem o art. 24 e seu parágrafo das Disposições Transitórias. Caso, porém, a Comissão entenda de fazer lei a respeito, parece que, *data venia*, melhor consultaria ao interêsse público e asseguraria perfeita exequibilidade do texto constitucional o seguinte substitutivo"...

A Comissão julgou desnecessário, afinal, o projeto. Ressalte-se entretanto o que dispunha êste substitutivo nos arts. 6.º e 7.º, respectivamente: *"Os funcionários beneficiados por esta lei só terão direito as vantagens correspondentes a dois cargos"*. *"É nula a nomeação que fôr feita sem observância do art.* 185 *da Constituição, podendo qualquer pessoa contra ela reclamar da administração ou promover ação judicial.*

Nada mais preciso dizer, agora, para concluir meu próprio pensamento.

Com efeito, em face do exposto, o parecer desta Consultoria Geral é no sentido de que a Administração deve entender a norma do art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, à luz do que preceitua o art. 185 da Constituição.

Aos porventura inconformados, segundo lembra a Comissão acima citada, ficam — "abertas as portas do Judiciário, para dirimir as controvérsias"....

É o que penso, *data venia*.

Rio de Janeiro, em 3 de março de 1947. — *Odilon da Costa Manso*, Consultor Geral da República.