ACUMULAÇÃO REMUNERADA — DISPONIBILIDADE — ART. 24 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS

— A disponibilidade determinada no art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias não está condicionada à verificação dos pressupostos estabelecidos no art. 185 da Constituição. Sòmente o reaproveitamento é que fica adstrito aos preceitos ali contidos.

— A falta de regulamentação do preceito não obsta à sua aplicação desde que o intérprete possa encontrar nêle e na legislação ordinária solução adequada aos casos concretos.

— Interpretação do art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

PARECER

*1 O Senhor Consultor Jurídico do Ministério da Educação e Saúde emitiu parecer sôbre o art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, concluindo pela subordinação dêste preceito ao art. 185 da Constituição.

Em despacho de 16-1-47, o Senhor Ministro aprovou o parecer, mas a 27, "no interêsse de fixar uma orientação uniforme e segura para a exegese do referido dispositivo constitucional", sugeriu em exposição de motivos, endereçada ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República, fôsse ouvido a respeito o Senhor Consultor-Geral da República, com o que concordou S. Exc.ª.

Com o parecer da Consultoria-Geral, cuja conclusão se afina com o anterior, foi o processo encaminhado a êste Departamento, havendo a D.P. solicitado, preliminarmente, a minha opinião.

2. O Senhor Consultor-Geral da República assim se expressou:

"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".

3. A conseqüência dêste entendimento é que a disponibilidade prescrita no art. 24 dever-se-á decretar sòmente em benefício daqueles que, em face do art. 185, puderam acumular.

Em função do texto novo, de caráter permanente, é que se referia a situação dos desacumulados por fôrça da legislação de 1937. A disponibilidade não seria concedida nos *cargos perdidos*, mas nos cargos acumuláveis. A fôrça de atração, o polo magnético, seria o texto destinado a reger o futuro. Segundo os seus ditames, as suas particularidades, a sua inspiração, é que se poderia consolidar a posição dos pretendentes. A remissão ao passado, contida no corpo do art. 24, não teria a virtude de abalar a regra do art. 185. Aquêle que perdeu cargo em 1937 só teria direito à reparação se tal cargo, de acôrdo com a regra de caráter per-

---

* NOTA DA RED.: Sôbre o assunto foi baixada pela Secretaria da Presidência a Circular n.º 6-47, publicada no *Diário Oficial* de 30-6-42, pág. 8.752, e neste volume, pág. 297.

manente, editada em 1946, fôr um daqueles de possível acumulação. Em última análise, a desacumulação restaurada, ou reparada pelo texto, não é aquela em que se encontravam os acumuladores, mas a em que deveriam encontrar, à luz do art. 185.

O art. 185 passaria, desta forma, a reger situações pretéritas, se bem que editado para regular as futuras. Empresta-se-lhe vida e vigência antes de nascer, sem que nêle haja qualquer vestígio de retroatividade.

No art. 24 se faz referência expressa às situações anteriores, enquanto que no art. 185 nada há a respeito. No entanto, o texto explícito deve ceder ao omisso. Aquêle que, por sua natureza, deve reger sòmente o futuro passa a reger também o passado, e o que por sua natureza e destinação visou o passado, deixa de regê-lo. Opera-se, desta forma, uma inversão de posições. As desacumulações reparáveis não são as que eram lícitas em 1937, mas as que são permitidas a partir de 1946.

4. Para assim concluir, preferiram os opinantes buscar elementos de conclusão fora do texto. Invocaram precedentes constitucionais e os trabalhos de elaboração legislativa para autorizar a interpretação restritiva do alcance do art. 24.

Em modesto trabalho, publicado na "Revista de Direito Administrativo", vol. II, p. 247, sôbre o "Valor dos Trabalhos Preparatórios na Interpretação das Leis", tive oportunidade de recordar a pouca valia, que autores nacionais e estrangeiros, os mais conspícuos, dão a êste elemento de interpretação.

5. A orientação hoje vitoriosa é a contida no ensinamento de Ferrara:

"A lei deve interpretar-se por si mesma, como incorporando um pensamento e uma vontade própria".

"... o intérprete deve buscar não aquilo que o legislador quis, mas aquilo que na lei aparece objetivamente querido, a *mens legis* e não *legislatori*" (*Int. e Apl. das Leis*, trad. port., 2.ª ed., 1937, 41-42).

6. Vejamos, portanto, o que diz 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.

Parágrafo único. Ficam restabelecidas as vantagens da aposentadoria aos que as perderam por fôrça do mencionado decreto, sem direito igualmente à percepção de vencimentos anteriores à data da promulgação dêste Ato".

7. Inicialmente, faz o texto referência aos "funcionários que conforme a legislação então vigente acumulavam". São êstes os titulares da reparação, uma vez que hajam perdido cargo efetivo por fôrça da desacumulação ordenada em 1937. Para indicá-los a lei menciona fatos e situações pretéritas: o exercício de uma acumulação permitida e a perda dela, ambas aferidas mediante a consulta da legislação hoje postergada. Êstes servidores identificados à luz dos textos vigentes em 1937 é que são os destinatários do mandamento constitucional, contido no art. 24.

Como se deveria operar a restauração da situação perdida? Diz o art. 24 que tal ocorrerá com a sua colocação em disponibilidade remunerada, no cargo que perderam. Nesta condição já os considera o texto desde a sua promulgação.

Não se alude à compatibilidade entre o cargo perdido e a sua situação em face dos novos preceitos que regem as acumulações (art. 185), a fim de que a restauração se conceda.

A legitimidade do provimento, do exercício e da desacumulação tem como ponto de referência a legislação invocada expressamente no art. 24, isto é, a Carta de 1937 e o decreto-lei n.º 24, do mesmo ano.

8) A intromissão de outro fator ou requisito para que o titular possa ficar em disponibilidade não me parece viável. Além dos expressamente indicados, a invocação de outros preceitos importaria em dar ao texto em exame um conteúdo e uma finalidade diversos do que nêle se contém e se deduz de sua letra e de seu espírito.

Assim, *data venia* das doutas opiniões em contrário, penso que a disponibilidade em que são considerados os desacumulados de 1937 se deve entender como sendo no *cargo efetivo que perderam,* sem atenção ao que dispõe a Constituição no art. 185.

9. Postos em disponibilidade, nesta condição deverão nela permanecer até que possam ser reaproveitados. Com relação ao reaproveitamento, não contém o art. 24 qualquer norma, indicação ou regra esclarecedora.

É que esta se deverá dar já em plena vigência da Constituição e em função dos textos que com ela forem compatíveis. O reaproveitamento é, pois, um complemento da reparação, cuja regência cai no domínio da legislação vigente à sua data.

Deve dar-se em cargo passível de acumulação, de acôrdo com as regras que atualmente disciplinam o instituto. Não houve com relação a êste particular remissão à situação perdida. De acôrdo, portanto, com a regra nova — art. 185 — é que terá de operar-se. Se não houver possibilidade de conciliação, permanecerá o disponível nesta situação. A reparação terá sido parcial, mas condizente com a nova ordem constitucional.

Não seria, aliás, admissível, sem texto expresso permissivo, a existência de acumuladores de duas ordens, uns sujeitos aos ditames da Constituição de 1934, abolida em 1937, e outros sujeitos aos ditames da Constituição de 1946. E como a permissão antiga é mais ampla que a atual, a conseqüência seria a instituição de um privilégio, sem texto expresso, e, mais, contrário às regras que hoje disciplinam a espécie.

A conseqüência de tornar-se parcial a reparação, quando impossível o reaproveitamento, não repugna, aliás, ao art. 22, porque nêle se vedou a percepção de vencimentos anteriores.

O objetivo primacial do art. 24 foi a disponibilidade. Com relação a ela o texto forneceu indicações precisas e seguras. O reaproveitamento é adminículo, é ato complementar para a solução do qual, não havendo regra explícita, se há de aplicar o texto destinado a presidir à sua concretização.

9. Em face do exposto e em consonância com o parecer que emiti no proc. 9.868-46 (Pub. no *D.O.* de 23-4-47, p. 5.542), aprovado

pelo Diretor-Geral, penso que a disponibilidade determinada no art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias não está condicionada à verificação dos pressupostos estabelecidos no artigo 185 da Constituição. Sòmente o reaproveitamento é que fica adstrito aos preceitos ali contidos.

10. A falta de regulamentação do preceito não obsta à sua aplicação desde que o intérprete possa encontrar nêle e na legislação ordinária solução adequada aos cargos concretos.

11. De acôrdo com a interpretação, ora sustentada, de que o artigo 24 não está subordinado ao art. 185, opinou recentemente o Consultor Jurídico do Ministério da Viação e Obras Públicas (parecer publicado no *D.O.* de 25-1-47, p. 1.161; *Revista do Serviço Público,* março-abril de 1947, p. 94) e foram postos em disponibilidade os funcionários daquele Ministério — João de Oliveira, por decreto publicado no *D.O.* de 8-2-47, p. 1.762, e Antônio Amorim, por decreto publicado no *D.O.* de 25-3-47. Ambos perderam o cargo de "Escriturário" e nêle já se acham em disponibilidade (parecer cit. — *D.O.* de 25-1-47, e decisão pub. no *Diário Oficial* de 26-2-47 e decretos citados).

12. Esta a solução que me parece conforme ao texto em exame.

S.M.J.

D.F., 12-5-47 — *Carlos Medeiros Silva,* Consultor Jurídico do D.A.S.P.