

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

A REPERCUSSÃO DAS ACUMULAÇÕES DE CARGOS  
NA ADMINISTRAÇÃO CENTRALIZADA E DESCEN  
TRALIZADA.

Dissertação submetida à Universidade Fede  
ral de Santa Catarina para obtenção do grau de Mes  
tre em Ciências Humanas - Especialidade Direito.

*Estér Baixo Fernandes*

Novembro-1979

Esta Dissertação foi julgada adequada para a obtenção do título de

MESTRE EM CIÊNCIAS HUMANAS - Especialidade Direito e aprovada pelo Programa de Pós-Graduação.



Prof. Paulo Henrique Blasi  
ORIENTADOR

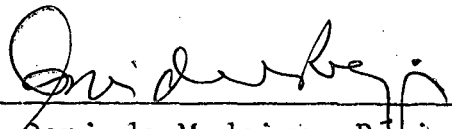


Prof. Paulo Henrique Blase  
COORDENADOR DO CURSO

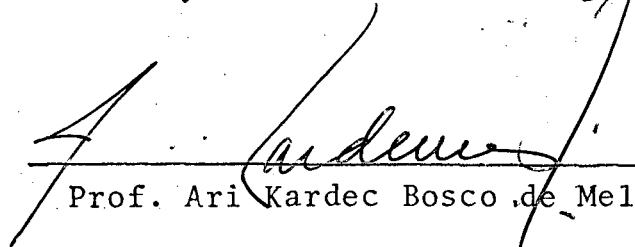
Apresentada a Banca Examinadora composta dos Professores:



Prof. Paulo Henrique Blasi



Prof. Osni de Medeiros Régis



Prof. Ari Kardec Bosco de Melo

In memoriam

De meu Pai

e

---

do Professor Telmo Vieira Ribeiro

Para Osvaldo, meus filhos e minha mãe

Os melhores agradecimentos a todos os que contribuíram para a concretização deste trabalho.

S U M Á R I O

RESUMO

INTRODUÇÃO

CAPÍTULO I

O PROBLEMA DAS ACUMULAÇÕES VISTO ATRAVÉS DA HISTÓRIA

- I.1. Brasil Colônia
- I.2. Brasil Império
- I.3. Brasil República

CAPÍTULO II

AS ACUMULAÇÕES DE CARGOS NAS CONSTITUIÇÕES DO BRASIL

- II.1. A Constituição de 1891
  - II.1.1. A Revolução de 1930
- II.2. A Constituição de 1934
- II.3. A Constituição de 1937
- II.4. A Constituição de 1946
- II.5. A Constituição de 1967
- II.6. A EMENDA Nº 1/69

CAPÍTULO III

O REGIME DAS ACUMULAÇÕES NA SISTEMÁTICA DO ESTATUTO DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS CIVIS DA UNIÃO.

III.1. Estatuto de 1939 (Decreto-lei nº 1.713 de 28 de outubro)

III.2. Estatuto de 1952 (Lei nº 1.711 de 28 de outubro)

III.3. Regulamento dos artigos 188 a 193 do Estatuto de 1952 (Decreto nº 35.956, de 02-08-954).

#### CAPÍTULO IV

##### A ACUMULAÇÃO DE CARGOS E OUTRAS CATEGORIAS DE AGENTES PÚBLICOS

IV.1. Agentes Políticos

IV.2. Militares

IV.3. Ministério Público

#### CAPÍTULO V

##### AS FUNDAÇÕES INSTITUÍDAS PELO PODER PÚBLICO E O REGIME DAS ACUMULAÇÕES.

#### CAPÍTULO VI

##### A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE ACUMULAÇÕES

#### CAPÍTULO VII

##### O DIREITO COMPARADO E AS ACUMULAÇÕES

#### CAPÍTULO VIII

##### CONCLUSÕES

##### BIBLIOGRAFIA

R E S U M O

"A repercussão das acumulações de cargos na Administração centralizada e descentralizada" é o tema desta dissertação.

Na evolução do sistema político-administrativo do Brasil, desde a época Colonial, buscamos elementos para análise do tema proposto.

A proibição das acumulações vem das Cartas Régias, Decretos e Avisos de Portugal até nossas Constituições, incluída também nas leis ordinárias.

Analisada a legislação, concluimos que só pode haver acumulação de dois cargos, dentre os quais, um de magistério. Não se admitem acumulações de cargos técnico ou administrativo, à exceção de dois cargos privativos de médico, conforme texto da Carta de 1967.

No Direito Comparado, a proibição de acumular cargos, funções e empregos, é ainda mais rígida que no Brasil, onde a própria Constituição prevê diversas exceções.

A Jurisprudência dos nossos Tribunais é unânime em afirmar que deve ser restrita a interpretação do texto constitucional e não ampliativa como querem alguns exegetas.

Com o presente estudo visamos alertar as autoridades quanto às acumulações de cargos nas suas respectivas repartições e aos legisladores, para, quando da elaboração das leis, façam-nas de modo claro e preciso, evitando lacunas que dão ensejo a interpretações ambíguas.



R E S U M E

"La répercussion du cumul de charges dans l'Administration centralisée et décentralisée" est le thème de cette dissertation.

C'est dans l'évolution du système politico-administratif du Brésil, depuis l'époque coloniale, que nous avons cherché les éléments pour l'analyse du thème proposé.

L'interdiction du cumul s'étend depuis les Chartes Royales, Décrets et Avis du Portugal, jusqu'à nos Constitutions et lois ordinaires incluses.

Après avoir analysé la législation, nous en concluons qu'il peut seulement y avoir cumul de deux charges dont l'une d'Enseignement. N'est pas permis le cumul de charges techniques ou administratives, à l'exception de deux charges privées de médecin, selon le texte de la Charte de 1967.

Dans le Droit Comparé, l'interdiction du cumul de charges, fonction et emplois, est encore plus rigide qu'au Brésil où la propre Constitution prévoit plusieurs exceptions.

La Jurisprudence de nos Tribunaux est unanime à déclarer que l'interprétation du texte constitutionnel doit être restreinte et non large comme le veulent les exécutés.

Avec cette étude, notre intention est d'alerter les autorités quant au cumul de charges dans leurs respectifs secteurs, et les législateurs afin que, lorsque des lois seront élaborées, elles le soient d'une manière claire et précise, en évitant les lacunes qui donnent lieu à des interprétations ambiguës.

## I N T R O D U Ç Ã O

Nesta dissertação faz-se um breve estudo sobre acumulação de cargos, matéria de especial realce no âmbito da administração pública.

Grande é a controvérsia a propósito do problema. Foi chamado por muitos como o "mal do século" ou "cabide de empregos", pois a detenção de mais de um cargo público por um só titular nunca foi vista com bons olhos, por representar uma expressão de favoritismo.

As acumulações de cargos vinham do Brasil colônia e as primeiras proibições foram feitas através de Cartas Régias, Decretos e Avisos provenientes de Portugal.

Com a chegada da Corte Real no Brasil, o número de acumulações de cargos cresceu tanto, a ponto de um negociante inglês, Luccok, fazer uma estatística dos funcionários e validos da Corte no Rio de Janeiro.

Após a Proclamação da República, o Governo Provisório tentou dar um fim às acumulações perniciosas, e a proibição constou da nossa primeira Carta Republicana.

As demais Constituições inseriram a matéria em seu texto. Muitas interpretações ambíguas sobre a palavra "cargo" foram feitas, porque o legislador ao utilizá-la, empregou-a em sentido amplo, abrangendo empregos ou funções retribuídos pelos cofres públicos.

O Professor Hely Lopes Meirelles assim conceitua cargo público:

"É o lugar instituído na organização do funcionalismo, com denominação própria, atribuições específicas e estipêndio correspondente, para ser provido e exercido por um titular, na forma estabelecida em lei".

"Função é a atribuição ou o conjunto de atribuições que a Administração confere a cada categoria profissional ou determinados servidores para execução dos serviços eventuais".

"As funções autônomas são, por índole, provisórias, dada a transitoriedade do serviço a que visam atender, daí porque as funções permanentes da Administração devem ser desempenhadas pelos titulares de cargos, as transitórias por servidores designados admitidos ou contratados precariamente."<sup>1</sup>

O emprego público tem sua origem no regime trabalhista, através do qual se estabelecem as relações jurídicas entre a Administração e os servidores contratados nos termos da Consolidação das Leis do Trabalho, os quais podem também ser submetidos a um regime previdenciário próprio da entidade estatal contratante.

A diferença substancial entre funcionário e empregado público reside no tipo de vínculo que preside o respetivo regime jurídico: estatutário ou contratual.

---

1. Helly Lopes Meirelles. Direito Administrativo Brasileiro, pág. 381.

O tema que nos propusemos analisar é complexo, mas não se afasta da área jurídico-social. A pressão exercida sobre os serviços públicos pela larga massa de pessoas habilitadas que o procuram, faz despertar o interesse sobre qualquer assunto relacionado com o exercício da função pública.

## CAPÍTULO I

### O PROBLEMA DAS ACUMULAÇÕES VISTO ATRAVÉS DA HISTÓRIA

#### 1.1. Brasil Colônia

O princípio proibitivo da acumulação é uma constante no direito brasileiro.

Nos tempos do Brasil-colônia, já se procurava firmar o critério de se admitir um funcionário para cada função.

As mais antigas providências que encontramos advêm da administração filipina, com a Carta Régia de 6 de maio de 1623. Determinava-se que os desembargadores ou Ministros, que eram funcionários públicos, não podiam ter dois ofícios na Casa da Suplicação. Esse preceito foi ampliado pelo Alvará Régio, de 8 de janeiro de 1627, que ordenou "fosse obrigado a largar o ofício que tivesse ou que fosse provido noutra, quando na mercê não se declarar o contrário, e isto posto que sejam compatíveis".<sup>2</sup>

Em 25 de outubro de 1644, foi expedido Decreto para o Desembargo do Paço visando saber se havia uma mesma pessoa que tivesse dois ofícios.

O Alvará Régio de 26 de outubro de 1644, além de mencionar o motivo de exame da acumulação, ainda constituía testemunho de disciplina de funcionário, isto é, Oficial como era chamado naquela época.

---

2. Corsíndio Monteiro da Silva. Da acumulação de Cargos, pág. 14.

Em 1655, na Capela Real, em Lisboa, o Padre Antonio Vieira no Sermão da Terceira Domingo da Quaresma, resumindo a exposição catequética da doutrina sobre a confissão, já profligava aqueles que exercessem mais de dois ofícios.

"Suposto que há confissões que merecem ser confessadas para que cada um conheça melhor os defeitos da sua: Quem sou eu? Isto se deve perguntar a si mesmo um ministro. Eu sou um desembargador da Casa de Suplicação dos agravos, do Paço. Sou um procurador da Coroa. Sou um chanceler-mor. Sou um regedor da Justiça. Sou um Conselheiro de Estado, de guerra, de ultramar, dos três estados. Sou um vedor da Fazenda, Sou um presidente da Câmara do Paço, da mesa da Consciência. Bem já temos o ofício: mas o meu escrúpulo, ou a minha admiração, não está no ofício, senão no um. Tendes um desses ofícios, ou tendes muitos? Há sujeitos em nossa corte que tem lugar em três e quatro, que têm seis, que tem oito, que têm dez ofícios. Este ministro universal não pergunto como vive, nem quando vive. Não pergunto como acode as suas obrigações, nem quando acode a elas. Só pergunto como se confessa? Quando Deus deu forma ao governo do mundo, pôs no céu aqueles dois grandes planetas, o Sol e a Lua e deu a cada um de les uma presidência: ao Sol a presidência do dia e à Lua a presidência da noite. E por que fez Deus esta repartição? Porventura porque se não queixasse a Lua e as estrelas? Não, porque com o Sol nin

guém tinha competência, nem podia ter justa queixa. Pois se o Sol tão conhecidamente excedia a tudo quanto havia no Céu; porque não proveu Deus nele ambas as predisências? Porque lhe não deu ambos os ofícios? Porque ninguém pode fazer bem dois ofícios, ainda que seja mesmo o Sol. O mesmo Sol quando alumia um hemisfério deixa o outro às escuras. E que haja de haver homem com dez hemisférios! E que cuide, ou se cuide, que em todos pode alumiar! Não vos admiro a capacidade do talento, a da consciência, Sim".

Dizia ainda Padre Antônio Vieira: "Não era cristão, Platão, e mandava na sua República, que nenhum oficial pudesse aprender duas artes. E a razão que dava era, porque nenhum homem pode fazer bem dous ofícios".<sup>3</sup>

A acumulação de cargos persistia, não como decorrência da necessidade administrativa, mas sim por favoritismo e completa ausência de escrúpulos.

Em Carta Régia de 11 de agosto de 1668 dirigida ao Governador do Rio de Janeiro, foram reiteradas as ordens anteriores:

"Dom Pedro Mascarenhas. Eu o Príncipe vos envio muyto a saudar. Por minhas ordens antigas, e mo

---

3. Padre Antônio Vieira. Sermões. Vol. I, Tomo III, págs. 181, 182 e 183.

dernas, se tem mandado que nenhũ ministro pudesse levar mais que hũ sō ordenado ainda que tivesse diferentes officios. E porque sou informado que se não guardão as ditas ordens vos encomendo muyto, e mando as façais executar muyto pontual, inteiramente em todos os Ministros vossos subordinados, de que me dareis conta por via do Conselho Ultramarino. E se houvesse ahy ou há algũ ministro ou official que tivesse dous ordenados, de que tempo a esta parte e o que importão. E nesta conformidade, o mando tão bem ordenarão Procurador da Fazenda. Escrita em Lxa. a 11 de agosto de 668. Príncipe".<sup>4</sup>

Em Decreto de 21 de setembro de 1677, D. Pedro II de Portugal, ordenava que perdesse o último officio obtido, aquele que solicitasse um officio e não declarasse ter outro.

Em 18 de julho de 1681, através de outro Decreto D. Pedro ordenou ao Conselho da Fazenda que fizesse publicar por Editais, que toda pessoa que tivesse dois officios, renunciasse a um deles no prazo de seis meses.

Carta Régia de 6 de agosto de 1681, dirigida ao Governador do Rio de Janeiro, reiterava a proibição do exercicio simultâneo de dois officios.

Eis na íntegra:

"Governador do Rio de Janeiro. Eu o Príncipe vos envio muyto saudar. Por convir ao bem público, que

---

4. Cópia do manuscrito no Arquivo Nacional. Rio de Janeiro.



nenhã pessoa tenha dous officios, nem de serventia nem de propriedade; e estar varias vezes resoluta que quem os tiver renuncie hum delles. Me pareceo dizermos que mandeis por editaes assy nessa cidade, como em todas as partes do vossa jurisdicção porque se ordene, que toda pessoa, que tiver dous officios, dentro de seis mezes com effeito renuncie um delles, sob pena de que o que assy o não fizer, perderã o mayor, que mandarey dar ã pessoa que o delatar, sendo capaz de o servir, conforme as leys do Reyno; e tendo algũa incapacidade que o inhabilite, se lhe darã de pensão no mesmo officio a terça parte do rendimento em sua vida, que pagarã a pessoa que o prover; e sendo de Donatario hum dous officios, renunciarã aquelle, ou o da coroa, e quando o donatário lhe não queira conceder a renuncia, e se não resolva a renunciar o da coroa, largará o do Donatário; e correrão os seis mezes, do tempo em que nessa cidade, e nas mais partes de vossa jurisdicção, se poserem os editaes, os quaes estarão fixados todo o tempo dos seis mezes, o que executareis assy exactissimamente. E me avisareis logo de como vos chegou esta ordem, porque enquanto se não tiver noticia disso, se ha de repetir este aviso em todas as embarcações, que partirem. E nesta conformidade o mando também ordenar ao Mestre de Campo Geral do Estado do Brazil, e ao Governador de Pernambuco, para que cada hũ delles executem es

ta ordem nas Capitanias de sua jurisdição, de que vos quiz avisar para terdes entendido. Escrita em Lxa. a 6 de agosto de 681. Príncipe".<sup>5</sup>

Outro Decreto de 3 de setembro de 1682, ordenava que todos os Ministros de Justiça informassem se havia pesoas que tivessem dois Ofícios:

"O Desembargo do Paço ordene a todos os Ministros de Justiça informem, se ha pessoa, ou pessoas, que tenham dous officios, que conforme ao meu decreto erão obrigados a renunciar hum delles; e nas ordens que d'aqui em diante se passarem para informarem os ministros dos sujeitos, que forem appostos a algũs officios, se lhes ordene declarem; se são Proprietários de algũ; e quando o sirvam de serventia também o refirão. Lisboa 3 de setembro de 1682. Príncipe".<sup>6</sup>

O Príncipe Regente D. Pedro não satisfeito mandou outra Carta ao Governador do Rio de Janeiro.

"Duarte Teixeira Chaves. Amigo, EU o Príncipe vos envio muyto saudar. Por carta de 6 de agosto do anno passado fuy servido mandar ordenar ao Governador vosso antecessor, que fizesse por editaes,

---

5. Cópia do manuscrito existente no Arquivo Nacional. Rio de Janeiro.

6. Corsíndio Monteiro da Silva, ob. cit. pág. 20.

assy nessa Capitania, como em todas as partes dessa jurisdição, porque se ordenasse que toda a pessoa que tivesse dous officios, dentro de seis mezes com effeito renunciasse hum delles, sob pena de que o que assy não o fizesse, perderia o mayor. Encomodovos muyto, e mando que me informeis se ha pessoa, ou pessoas, que tenham dous officios, que conforme a dita minha Carta erão obrigados a renunciar hum delles. Escrita em Lxa. a 13 de outubro de 682. Príncipe".<sup>7</sup>

Em 1686, 30 de março, foi baixado outro Decreto determinando aos Procuradores da Coroa e Fazenda que promovessem contra as pessoas que tendo dois officios, não renunciaram a um delles, levar à Justiça.

Impedir as acumulações não era fácil. Dois anos mais tarde D. Pedro sabendo que suas ordens não estavam sendo cumpridas, fez baixar o Decreto Régio de 29 de fevereiro de 1688.

"Para se dar inteiro cumprimento a execução ao Decreto que mandei passar, para que quem tivesse dous officios, houvesse de renunciar hum delles, no termo de seis mezes; e para se promover contra os que faltarão àquela ordem, tenho de novo resoluto, que os Corregedores e Provedores das Comarcas, cada um de seus distritos, dentro do termo que se lhes no

---

7. Cópia do manuscrito existente no Arquivo Nacional. Rio de Janeiro.

mear, suspensãõ do exercício do mayor officio a todos os que, em observância do meu Decreto, foram modificados, e lhes constar tiverão noticia delle, e que não obedecerão, nem acudirão; e que tendo de allegar, o possão vir fazer pela parte por onde foi expedida a ordem para a notificação; e que as causas de acusaçãõ, que se hão de promover, como está mandado, contra os que não obedecerão, sejam summárias; com declaração, que isto se não entenderá com aquelles que tiverem officios em uma sã Carta, ou forem tão tenues que não baste cada um delles para sua congrua sustentaçãõ. O Conselho da Fazenda o tenha assim entendido, e o faça executar, pelo que toca aos officios de sua jurisdicãõ, comminando aos Ministros, a quem encarregar esta diligência, que me darei por mal servido de qualquer descuido que nella tiverem: e me dará conta do que obrarem neste particular. Lisboa 29 de fevereiro de 1688, Rei".<sup>8</sup>

D. Pedro II de Portugal, foi o governante que mais cogitou da accumulacãõ dos officios públicos.

Outras Cartas Régias e Decretos proibiram as accumulacões. Em 22 de dezembro de 1761, foi assinada por D. José, a Carta de Lei que prohibia que um "Oficial de Carta" acumulasse dois officios de Fazenda "por ser isto incompatível e pre

---

8. Corsíndio Monteiro, ob. cit. pág. 22

judicial à Paternal Clemência do Soberano de fazer chegar ao maior número de beneméritos os efeitos de sua Benignidade".<sup>9</sup>

Não obstante a vedação legal de que fosse reunido em uma só pessoa mais de um ofício ou vencesse mais de um ordenado, persistiu a prática das acumulações.

Com a vinda de D. João para o Brasil em 1808, a acumulação de cargos, funções, ofícios públicos tomou maior incremento. O mal recruscedeu quando a sede da monarquia portuguesa se transferiu para o Brasil.

O séquito real era constituído de quinze mil pessoas, número que foi ampliado nos treze anos que D. João permaneceu no Brasil.

Nessa época, pululava um milhar de funcionários públicos e outro milhar de validos da Corte, pouco interessando aos novos hóspedes, a prosperidade do Brasil, pois se propunham enriquecer à custa do Reino.

O Rei, pouco desejoso de voltar à Europa, acalmava os fidalgos descontentes e nostálgicos mediante oferta de empregos e mercês rendosas.

Por Decreto de 11 de março de 1808, D. João nomeava D. Fernando José de Portugal e Castro, o Marquês de Aguiar, o penúltimo Vice-rei do Brasil para exercer cumulativamente o cargo de Ministro Secretário de Estado, de Presidente do Erário Régio, de Presidente da Real Junta do Comércio, Agricultura, Fábricas e Navegação do Estado do Brasil e Domínios

---

9. Corsíndio Monteiro, ob. cit. pág. 23.

Ultramarcinos, de Ministro e Secretário de Estado dos Negócios do Brasil e da Fazenda, e mais tarde passou a responder, também, pela Pasta da Marinha. Desempenhou cinco funções ao mesmo tempo, todas de alta relevância

"José da Silva Lisboa, Visconde Cairu, foi nomeado por D. João, por Decreto de 23 de fevereiro de 1808, regente da cadeira de Economia Política, no Rio, sem prejuízo dos lugares e vencimentos a que tinha direito como Deputado e Secretário da Mesa de Inspeção de Rendas da Agricultura e Comércio da Bahia!"<sup>10</sup>

O Príncipe Regente instituiu o Tribunal da Mesa do Desembargo do Paço e da Consciência e Ordens a 22 de abril de 1808, nomeando desembargador a Silva Lisboa. Criada a Imprensa Régia, foi nomeado o ilustre baiano para administrá-la. Pelo Decreto de 28 de julho de 1808 foi nomeado Professor na Sé Catedral do Rio de Janeiro e pelo Decreto de 24 de agosto do mesmo ano foi dado um lugar de deputado no Tribunal Real da Junta do Comércio, Agricultura, Fábricas e Navegação do Brasil, e ainda em 6 de fevereiro de 1818 foi Silva Lisboa nomeado Desembargador da Casa da Suplicação do Reino do Brasil.

"Outros cargos o Visconde de Cairu, Conselheiro do Rei, os exerceu simultaneamente, mesmo após o Decreto de 18 de junho de 1822, que proibia as acumulações. Ainda em

---

10, Max Fleiuss in História Administrativa do Brasil. Rio de Janeiro. 1923, pág. 81.

1826, foi escolhido Senador, exercendo assim oito cargos públicos e percebendo vencimentos por todos.<sup>11</sup>

Em 1821, o Desembargador Tomaz Antonio e Vilava Portugal, "chegou a gerir todas as seis pastas ministeriais do reino, exercendo desse modo, sete cargos de maior relevo, tornando-se no dizer de um historiador, o "ministro universal de um rei absoluto".<sup>12</sup>

Pode-se ver que o mal das acumulações vem de longe.

### 1.2. Brasil Império

Todas as tentativas para abolição das acumulações foram infrutíferas, apesar dos esforços feitos para o respeito dos textos proibitivos. O povo dava-lhe o nome de "cabides de empregos".

Contudo se o vício era velho, o abuso tomou forças novas.

A repetição de avisos, decretos e leis sobre o mesmo assunto constitui documento da resistência e vitalidade do abuso inveterado.

É injusto que um homem desfrute os proventos de vários empregos enquanto muitos competentes lutam debalde para obter um só.

---

11. Alberto Carlos D'araujo Guimarães, in Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, Vol. III, pág. 701

12. Corsíndio Monteiro, ob. cit. pág. 27.

D. Pedro tentou acabar com o abuso sempre renascente, assinando o Decreto de 13 de fevereiro de 1822, vedando a acumulação de vencimentos de função pública com subsídio de Ministro ou Secretário de Estado.

Logo depois, a 18 de junho do mesmo ano, foi assinado outro Decreto proibindo, em geral, quaisquer acumulações, cujo teor é o seguinte:

"Não tendo sido bastantes as repetidas determinações, ordenadas pelos Senhores Reais destes Reinos, na Carta Régia de 6 de maio de 1623, no Alvará de 8 de janeiro de 1627, no Decreto de 28 de julho de 1668 e nas mais ordens régias concordantes com eles, pelos quais se proíbe que seja reunido em uma só pessoa mais de um ofício ou emprego, e vença mais de um ordenado; resultando do contrário manifesto dano e prejuízo à Administração Pública e às partes interessadas, por não poder de modo ordinário em tal empregado ou funcionário público, cumprir as funções e as incumbências de que é duplicadamente encarregado, muito principalmente sendo incompatíveis esses ofícios e empregos, e, acontecendo, ao mesmo tempo, que alguns desses empregados e funcionários públicos, ocupando os ditos empregos e ofícios, recebem ordenados por aqueles mesmos que não exercitam, ou por serem incompatíveis, ou por concorrer o seu expediente nas mesmas horas em que se acham ocupados em outras repartições, hei por bem, e com o parecer do meu Conselho de Estado,



excitar a inteira observância das sobreditas Determinações, para evitar todos estes inconvenientes, ordenando, que os presidentes, chefes e magistrados das repartições, a que são adidos esses funcionários, não consentam, debaixo de plena responsabilidade, que eles sejam pagos dos respectivos ordenados, ou sejam metidos nas folhas formadas para esse pagamento, sem que tenham assíduo exercício nos seus officios e empregos; e que isto mesmo se observe, ainda mesmo com aqueles, que tiverem obtido dispensa régia para possuírem mais de um officio, ou emprego na forma permitida no citado Alvará de 8 de janeiro de 1627, pois que essa graça não os dispensa por modo algum do cumprimento das funções e incumbências inerentes aos seus officios e empregos. José Bonifácio de Andrada e Silva, do meu Conselho de Estado, e do de sua Majestade Fidelíssima El-Rei o Senhor D. João VI, Meu Ministro e Secretário de Estado dos Negócios do Reino do Brasil e Estrangeiros, o tenha sido entendido, e o faça executar e cumprir com os despachos necessários. Paço 18 de junho de 1822".<sup>13</sup>

Diz Corsíndio Monteiro da Silva que "não será de mais assinalar que José Bonifácio, que certamente aconselhará a medida coercitiva, como Ministro e Secretário de Estado,

---

13. Alaim de Almeida Castro in Revista de Direito Administrativo vol. X, pág. 351.

desempenhava, simultaneamente, em Portugal, graças a sua comprovada cultura e a amizade e parentesco com D. Rodrigo de Souza Coutinho, até pouco tempo antes de voltar para o Brasil, onze empregos de caráter permanente, entre os quais o de Desembargador da Relação e Casa do Porto, e seis comissões de mandato provisório, embora no seu dizer percebendo apenas os ordenados relativos a três empregos"

Muito pouco ou quase nada pode José Bonifácio realizar, no desempenho de tantas incumbências, não só em face da rotina da administração portuguesa, senão pela "própria incompatibilidade material de corrente do exercício simultâneo de todos os cargos para o que o nomearam".<sup>14</sup>

A legislação imperial, após a Carta de 1824, sobre a matéria foi abundante, e procurou sempre impedir a acumulação de proventos recebidos dos cofres públicos, e isto para militares, religiosos, juizes, políticos e funcionários.

A Lei de 18 de setembro de 1828 que criou o Supremo Tribunal de Justiça e fixou o ordenado dos Membros desse Tribunal proibia a percepção de qualquer outro ordenado.

Em 25 de setembro do mesmo ano, outra lei estabelecia em seu art. 6º que "nenhum oficial poderá acumular duas gratificações, quando tiver diversos exercícios, mas ficará com direito ao maior".

O art. 19 da Lei de 1º de outubro de 1828 dispunha sobre a incompatibilidade dos eleitos que acumulavam "emp

---

14. Corsindio Monteiro. ob. cit. pág. 30.

go civil, eclesiástico ou militar".

Em 1829, a Lei de 25 de setembro, no seu art. 2º di  
zia:

"No tempo das sessões legislativas ficam cessado so  
mente os vencimentos e ordenados de empregos e ofi  
cios que se não podem exercer conjuntamente durante  
as mesmas sessões; salvo se o Senador ou deputado ,  
não quiser receber subsídio".

O Decreto de 21 de janeiro de 1830 estabelecia que  
os empregos militares eram incompatíveis com as funções de  
Juiz de Paz.

Logo após a abdicação de D. Pedro I, foi fixado que  
durante a minoridade do Senhor D. Pedro II, o Império seria  
governado por uma Regência, permanente, nomeada pela Assem  
blêia Geral, composta de três membros, dos quais o mais ve  
lho em idade seria "o Presidente". (Lei de 14-06-1831 - art.  
1º).

O art. 22 dessa mesma Lei, proibia que "Membros da  
Regência enquanto nela estivessem, exercessem outro qualquer  
emprego, ainda mesmo as funções de Senador ou Deputado".

Os Regentes do Império exerciam, pois, cargos polí  
ticos. No entanto, a lei lhes vedada categoricamente o direi  
to de acumular outro vencimento da Fazenda Pública.

Com a Regência Una, estabelecida pelo Ato Adicional,  
Lei de 12 de agosto de 1834, o ocupante do cargo de Regente  
passou a ser eleito, não recebendo mais vencimento da Fazen  
da Pública.

Os avisos n° 89, de 4 de junho de 1847 e n° 77 de 21 de março de 1864, tornaram a facilitar as acumulações ex cepcionais, beneficiando amigos dos poderosos, em prejuízo, as vezes, dos mais capazes.

Quanto aos funcionários, os decretos n°s 9015 e 9031 de 1883 vedaram a acumulação de empregos amplamente no meados pelos governos geral, provincial ou municipal, salvo o lugar de magistério, e que tivesse conexão imediata com as funções do emprego.

As Leis n°s 3029 de 1881 e 3396 de 1888, condena vam a acumulação pelos aposentados.

O art. 12 da Lei n° 3029 dispunha:

"O funcionário público de qualquer classe que per ceber pelos cofres gerais, provinciais ou muni cipais vencimentos ou porcentagens ou tiver direito a custas por atos de ofícios de Justiça, se acei tar o lugar de Deputado à Assembléia Geral ou de membro da Assembléia Legislativa Provincial, não poderá durante todo o tempo da legislatura, exer cer o emprego ou cargo público remunerado ou ou tras vantagens que dele provenham, nem contar anti guidade para aposentação ou jubilación, nem obter remoção ou acesso em sua carreira, salvo o que lhe competir por antiguidade".

Já o art. 33, da Lei n° 3396 estabelecia que:

"Da data desta Lei em diante o funcionário público de qualquer ordem ou categoria que, depois de apo

sentado ou jubilado aceite do Governo Geral ou Provincial emprego ou comissão remunerada, perderá durante o exercício todas as vantagens da aposentadoria ou jubilação".

João Barbalho comentou que "a monarquia não podia prescindir do favoritismo, do validismo, e interesseiro como elle é, pôde conseguir bons vencimentos acumulados de muitos cargos.

Ministros houve, é certo, que se preocuparam de levar algum remédio contra isso, pois o escândalo nem por comum e familiarizado deixou de excitar a crítica e a censura geral.

Mas o achaque era próprio da forma de Governo: desde que havia monarquia, deveria haver validos, e um dos melhores meios e recursos do validismo era o presente dos bons empregos dados por junto aos favoritismos e à sua raça.

Os nossos parlamentares, ao envez disso, crearam empregos que chegassem a caber mais de um dos protegidos".<sup>15</sup>

### 1.3. Brasil República

Com a República, o abuso das acumulações ia ser estirpado.

O Governo Provisório considerou de suprema urgência acelerar a organização definitiva da República e entre

---

15. João Barbalho. Constituição Federal Brasileira. 1902  
pág. 339.

gar no mais breve prazo possível a Nação, ao governo de si mesma, sob as mais amplas bases democráticas e liberais, de acordo com os princípios que inspiraram a revolução de 15 de novembro de 1889

O projeto da Nova Constituição foi elaborado por uma comissão nomeada pelo Governo Provisório.

A proibição da acumulação de cargos surgiu da disposição do art. 79 do Projeto de Américo Brasiliense, concebida nestes termos:

"Art. 79 - Os cidadãos que exercerem funções de qualquer dos tres poderes constitucionais não poderão exercer as de outro".

Quase a mesma redação foi adotada pelo projeto da Comissão do Governo Provisório.

"Art. 102 - Os cidadãos que exercerem funções de qualquer dos tres poderes não poderão exercer as de outro".

A comissão do congresso constituinte propôs-lhe emenda que proibia a acumulação do exercício das funções de um com as de qualquer outro dos poderes constitucionais, assim redigida:

Art. 76 - O cidadão investido em funções de qualquer dos tres poderes não poderá exercer as de outro".<sup>16</sup>

---

16. Annaes do Congresso Constituinte. Vol. I, pág. 132.

Entrando o projeto em primeira discussão, o representante Chagas Lobo apresentou, em sessão de 16 de janeiro de 1890, emenda proibindo a nomeação ou eleição do cidadão investido em funções de quaisquer dos poderes públicos para as de outro. Esta incompatibilidade absoluta, o Congresso adotou na sessão de 20 de janeiro de 1891:

Art. 76 - O cidadão investido em funções de qualquer dos tres poderes não poderá ser nomeado nem eleito para as de outro".<sup>17</sup>

Em segunda discussão, surgiram emendas dos representantes, restaurando o primitivo art. 76 do projeto que apenas proibia o exercício de outras funções.

"Art. 76 - Os cidadãos investidos das funções de qualquer dos tres poderes constitucionais não poderão acumular o exercício de outro". (Américo Lobo).

Discutidas outras emendas foi afinal, definitivamente aprovada a de Campos Salles, que se transformou no art. 79, assim redigido:

"Art. 79 - O cidadão investido em funções de qualquer dos tres poderes federaes não poderá exercer as de outro".

Quanto ao cargo de Ministro, também foi proibido acumular com outras funções.

Essas funções acumuladas seriam ou de caráter executivo e os ministros exerceriam contra o princípio hierár

---

17, Annaes do Congresso Constituinte. Vol. II, pág. 436.

quico, ou de caráter legislativo ou judiciário, e neste caso infringiriam o princípio fundamental do sistema da divisão e independência dos poderes.

O projeto do Governo assim preceituava:

"Art. 56 - Não poderão os secretários do governo exercer qualquer outro emprego ou função pública nem ser eleitos membros do Congresso, presidente ou vice-presidente da República, nem Juiz Federal".

"Parágrafo único - Si algum deputado ou senador aceitar o cargo de secretário de governo, entender-se-á que renunciou o mandato legislativo, procedendo-se imediatamente a eleição para o preenchimento da vaga".

Foram apresentadas diversas emendas no Congresso.

Foi aprovada, em discussão final, a seguinte redação:

"Art. 16 - O Poder Legislativo.....  
 § 1º - .....  
 § 2º - .....  
 § 3º - Ninguém pode ser, ao mesmo tempo, Deputado e Senador".<sup>18</sup>

Uma vez que a Constituição adotou a divisão do Poder Legislativo em duas casas, tornou-se contraditório que se admitisse o mandatário duplo.

---

18. Annaes do Congresso Constituinte. Vol. III, pág. 136



E ainda, se os representantes do Congresso tivessem funções duplas, teria que se estabelecer que as duas Câmaras Legislativas trabalhassem em dias e horas diferentes, porque os seus representantes não podiam achar-se ao mesmo tempo em ambas. Além disso, não poderiam cumprir bem os seus deveres, tornando-se inconveniente em qualquer projeto apresentado.

O projeto da Carta organizado pelo Governo Provisório, consignava uma garantia liberal, repelindo as restrições oferecidas para deixar extensiva a providência moralizadora a todos os cargos. O texto visou corrigir o que séculos antes se tentara fazê-lo, sem êxito, através de leis ordinárias.

Esse projeto teve em mira acabar com os privilégios e abrir aos brasileiros todas as carreiras, permitir a cada um não só empregos, mas também investiduras eletivas e acesso ao poder.

Não se acumulam o subsídio parlamentar nem os proventos de função civil com o soldo militar ou custas (emolumentos) de notário, escrivão, contador, avaliador, oficial de justiça, etc.

A proibição era generalizada e lógica: a ninguém se permitia acumular cargo, fosse federal, com outro regional ou local.

Assim, na técnica do direito constitucional da época, cargo público era gênero que se subdividia em cargos públicos civis, cargos públicos políticos e cargos públicos militares.

O projeto governamental foi tão burilado que, afinal, a proibição das acumulações ficou inserida na parte final do art. 73, por emenda oferecida pelo então deputado BAPTISTA DA MOTTA e outros.

Diz João Barbalho que "os que elaboraram a Constituição de 24 de fevereiro de 1891 acharam que o assumpto não era mais para ser abandonado, nem quizeram mesmo que ficasse para as legislaturas ordinárias a proibição de accumularem-se empregos remunerados; consagraram no Código Constitucional a disposição especial e terminante do art. 73, em sua clausula final: - "SENDO, POREM, VEDADAS AS ACCUMULAÇÕES REMUNERADAS".

Tudo aconselha essa proibição: a regularidade do serviço público, que não se compadece com o exercício accumulado de funções múltiplas e várias, - o número e gravidade dos abusos desse gênero - a excessiva procura de empregos, roubando a outros ramos, de actividade indivíduos affluem em chusma ao burocracismo, - e por último uma satisfação a certa entidade que tantas vezes e em tantas cousas é esquecida, - o contribuinte, - cuja bolsa paga a fome de empregos, os erros e os desvarios dos governos".<sup>19</sup>

---

19. João Barbalho. Constituição Federal Brasileira. 1902, pág. 340.

## CAPÍTULO II

### AS ACUMULAÇÕES DE CARGOS NAS CONSTITUIÇÕES DO BRASIL

#### 11.1 - A Constituição de 1891

O artigo 73, da Carta de 1891, conforme assinalado, somente se ocupava dos brasileiros e a razão é óbvia, porque o direito de exercer cargos públicos incluía-se no capítulo da "DECLARAÇÃO DE DIREITOS" e os estrangeiros não podiam gozar desse privilégio por não pertencerem a comunhão política.

Estava assim redigido o art. 73:

"Art. 73 - Os cargos públicos civis e militares, são acessíveis a todos os brasileiros, observadas as condições de capacidade especial, que a lei est tu ir, SENDO, POREM, VEDADAS AS ACCUMULAÇÕES REMUNER A D A S". (O grifo é nosso)

O texto era abrangente (cargos civis e militares). Não admitia acumulação de espécie alguma.

Apesar da clareza da proibição, surgiram interpretações acomodatórias e pessoais.

O legislador constituinte evitou referir-se a em p r e g o, posto ou mandato, usando de um termo mais abrangente (cargo público). Não mencionou ordenado, vencimento, soldo, subsídio, emolumento, custas, empregando o vocábulo remuneraç ã o, de caráter mais amplo.

Interpretou-se que o texto se referia a emprego e postos e não a funções eletivas e temporárias, porque o man

'dato não é um cargo. Mas a objeção cederia à comparação do art. 73 com outros da mesma Carta. No art. 44, lia-se: "O Presidente exercerá o cargo por quatro anos". No art. 45: "O Presidente e o Vice-Presidente não podem sair do território nacional, sem permissão do Congresso, sob pena de perderem o cargo" e no art. 34 n° 21: "Compete privativamente ao Congresso Nacional - regular as condições e o processo da eleição para os cargos federaes, em todo país".

Por conseguinte, na linguagem do constituinte de 1891, a palavra cargo, também compreendia todas as funções eletivas.

Alegou-se que soldo não era ordenado, nem subsídio e também não constituia vencimento. Mas é bom acentuar que a Constituição empregou termo de acepção mais ampla.

Proibindo as acumulações, a Carta Maior atingiu aquelas constituídas de forma injusta, perniciososa e inevitável.

A regra é serem os cargos públicos acessíveis a todos os brasileiros.

O que a lei veda, é que uma pessoa perceba retribuições de dois ou mais cargos, exercidos ou não.

Quem pode trabalhar e prestar com utilidade duas ordens de serviços, as vezes diversas uma da outra?

No primeiro período do governo constitucional, o dispositivo sofreu violentos impactos, erguendo-se contra ele interesses contrariados.

Mesmo depois da Carta estar em vigor, os Avisos n°

10, de 21 de maio, e nº 12, de 29 de maio de 1891, diziam que:

"Os funcionários que nas repartições em que servem substituirem outros, por força de seu seguimento, e perceberem a gratificação dos substituídos, não incorrem na proibição desse artigo".

Declarou também o Aviso nº 66 do Ministério da Guerra, de 10 de junho de 1891, que nos termos dos Decretos nº 472 B e 946 A, de 1º de novembro de 1890:

"Os officiaes que exercerem quaisquer commissões ou empregos de caracter civil ou militar ou desempenharem cargos políticos e administrativos, têm sempre direito aos respectivos soldos independentemente dos vencimentos e vantagens que por taes comissões, empregos ou funcções lhes competirem".

Deveria haver boas razões para esses Avisos, mas o texto do art. 73 não o permitia.

O abuso iria continuar e o Congresso ao legislar, tratou de abrandar um pouco esse rigor.

Logo depois, criavam-se exceções expressas à norma constitucional, por influência de Ruy Barbosa.

O Marechal Deodoro vetou dois projetos aprovados pelo Congresso, por inconstitucionais, os quais davam ensejo às acumulações.

As Câmaras achavam-se em acirrada luta com o Executivo. "Dentre os projetos não sancionados, o legislativo por acinte ao Marechal, o aprovava por dois terços". O Pre

sidente dissolveu arbitrariamente o Congresso e dias depois, a 23 de novembro de 1892, abandonou o governo para evitar a guerra civil desencadeada pela Marinha em revolta.

Fê-los publicar o Vice-Presidente Floriano Peixoto, sob a denominação de Leis nº 28, de 8 de janeiro e 44 B, de 2 de junho de 1892".<sup>20</sup>

Foi uma verdadeira derrogação da proibição constitucional. Porém, a prática das acumulações foi tão longe, que o próprio Vice-Presidente, Marechal Floriano Peixoto, nas suas mensagens ao Congresso Nacional em 7 de maio de 1894 assim se expressava:

"De entre as providências de caracter legislativo urgentemente reclamadas, devo indicar a nossa atenção... à interpretação formal da disposição relativa à acumulação remunerada de funções públicas".<sup>21</sup>

Diz ainda João Barbalho, que não era o caso de interpretação formal, mas de serem revogadas as Leis nº 28 e 44 B, por inconstitucionais e contrárias aos interesses do serviço público.

O próprio João Barbalho, quando Senador, apresentou um projeto (nº 9, de 1894), que proibia as estações fiscais pagarem o mesmo indivíduo mais de um vencimento, e estatuiu

---

20. Carlos Maximiliano. Comentários à Constituição Brasileira. 1929, pág. 819

21. João Barbalho. Constituição Federal Brasileira. 1924, pág. 461

várias providências de interesse para o serviço público, referentes à matéria.

A primeira Lei (nº 28) mandava respeitar os direitos adquiridos por empregados inamovíveis ou vitalícios e por aposentados e a segunda (44 B) mandava considerar excluído da proibição o exercício simultâneo, quando atinente a matéria profissional, científica ou técnica.

Dizia Ruy Barbosa em entrevista à "Gazeta de Notícias" que:

"as acumulações de cargos públicos são nocivas, mas accumulacões há, excepcionalmente, que o não são. A Constituição enuncia a regra, deixando à lei ordinária o precisar as excepções. As accumulacões, por via de regra, prejudicam ao serviço público, relaxam e desmoralizam a Administração. Por via de regra, logo, as accumulacões devem ser vedadas, como inconvenientes à excellencia dos serviços, que a administração desempenha.

O acervo dos empregos representa a esses olhos um grande bolo, de que a desaccumulacão systemática multiplica as fatias, habilitando os distribuidores a ensanchar o número de comensaes e satisfazer a maior somma de appetites.

As accumulacões não são, de seu natural, boas ou más, úteis ou nocivas, consoante os casos. Casos há em que ellas resultam da natureza das cousas, portanto necessárias.

Em certas circunstâncias e em certas matérias, a accumulação é o único meio de obter para o serviço público a concurrência dos homens de merito avanta jado. Com os vencimentos de um só logar, não se po dem captar, os serviços de uma notabilidade scien tífica ou profissional.

Entre nós o fanatismo dos ultra desaccumuladores surgiu exactamente pela mais eloquente das coinci dências sob os tres governos que mais têm attenta do contra as leis do regimen: o governo Deodoro, que se suicidou com o golpe de Estado, o Governo Nilo, que presidiu o bachanal da eleição militar e o Go verno de Hermes, com o qual o regimen entrou em de composição.

É dessa má tradição que nasceu o célebre projeto, denominado pelos seus enthusiastas o projeto mora lizador. Como si a moralidade se podesse gerar da immoralidade. Como se pudera ser "moralizador" um expediente, que falsifica o direito, calumnia a lei e pratica a injustiça. Os governos que têm explora do as accumulações, para aninhar os incompetentes, amigos seus, explorarão dor'avante as desacumula ções para beneficiar os incapazes, seus afilhados".

Com o veto do projeto da desaccumulação levado a efeito por dois dois terços dos votos do Congresso, dizia Ruy Barbosa que:

"as feridas da legalidade não vertem immediamen te sangue humano, mas preparam as suas grandes



effusões, desenvolvendo o fermento revolucionário, precipitando nas reações violentas as classes conservadoras, e suscitando no povo as tenebrosas acções de anarchismo em revindicta e defesa contra a anarchia organica dos governos".<sup>22</sup>

E a pretexto de regulamentação, ou de interpretação do dispositivo constitucional, várias brechas foram abertas.

Ruy Barbosa afirmou em entrevista publicada em dezembro de 1912, que a matéria das acumulações fora excluída no texto constitucional por uma "emenda silenciosa" "apresentada sem justificação" e "votada sem debate" e ainda comentou que as Leis n.ºs. 28 e 44 B emanaram do mesmo Congresso que promulgara a Constituição (depois de se transformar em Legislativo ordinário).

Lutava o insigne brasileiro por um projeto da lei radical, a favor de certas acumulações, o qual foi vetado pelo Presidente da República.

As razões do veto, atribuídas a Rivadávia Correa, então Ministro da Justiça, são minuciosas e concludentes no sentido de advogar uma interpretação do texto constitucional

---

22. Entrevista do Conselheiro Ruy Barbosa sobre o projeto de Lei regulamentar do art. 73 da Constituição Federal. Revista Forense. Vol. XX, pág. 315/328.

que permitisse a acumulação em certos casos, em que o interesse público e não o do acumulador, fosse o principal beneficiário.<sup>23</sup>

No regime de 1891, inúmeras foram as interpretações sobre acumulações.

Aristides Milton anotou que eram tantas as interpretações ao art. 73 do Estatuto Legal, "que elle acha-se com risco de ficar modificado".

A pressão dos ocupantes de cargos em regime de acumulação sempre foi muito forte e alguns exemplos mostram a posição social e política que desfrutavam.

Coelho Rodrigues acumulou proventos de lente jubilado da Faculdade de Direito de Recife com o subsídio do Senado Federal; Martins Júnior, em disponibilidade como professor no Recife, acumulou os proventos desta inatividade com os de secretário do Interior do Estado do Rio de Janeiro; Veiga Filho, Cândido Mota, Almeida Nogueira e Herculano de Freitas acumularam os vencimentos de professores da Faculdade de Direito de São Paulo com o subsídio de Deputado Federal, o primeiro, e os outros, Deputados à Assembléia Legislativa estadual; A. A. Araujo Sodré e Afrânio Peixoto, exerceram cumulativamente cargos de Professores na Faculdade de Medicina e empregos na Prefeitura do Distrito Federal; Coelho Neto,

---

23. Carlos Medeiros da Silva, Consultor Geral da República.

Revista de Direito Administrativo, Vol. 33, pág. 2.

Revista Forense. Vol. 2, pág. 219

acumulou subsídio de Deputado Federal e professor em disponibilidade; Osvaldo Cruz, exerceu simultaneamente, os cargos de Diretor do Instituto que tem o seu nome e o de Diretor da Saúde Pública com acumulações de vencimentos e muitos outros.

Benjamim Constant, a quem Ruy Barbosa chamou "a grande imagem da moralidade republicana", "o mais incorruptível dos caracteres e que mereceu o título de "fundador da República", conferido pelo art. 8º das Disposições Transitórias da Constituição (promulgada, depois da sua morte), exercera cumulativamente os cargos de lente da Escola Militar, professor da Escola Normal e Diretor do Instituto dos Cegos.

Poderia ser ampliada a lista com outros nomes, mas o prestígio e a notoriedade dos mencionados, nos primeiros, tempos do regime, bastam para mostrar a magnitude do problema.

O art. 7º da Lei nº 117, de 4 de novembro de 1892, proibia que o funcionário aposentado ou jubulado aceitasse qualquer cargo público, emprego ou comissão regional ou municipal remunerada, sob pena de perder as vantagens da aposentadoria, jubilação ou reforma.

O Chefe do positivismo no Brasil, Teixeira Mendes, que tanta influência teve no início do regime republicano, entendia que havia acumulações perfeitamente justificáveis.

Dizia Ruy Barbosa que não havendo a Constituição precisado exceções, cabia ao legislador ordinário fazê-lo necessariamente e que "até o Consultor Geral da República, espécie de Conselho de Estado numa só cabeça, teve de ilumi

nar, há anos, com o seu farol, as incertezas da controvérsia".

Parecia evidente que a proibição radical adotada não surtira os efeitos esperados, propiciando interpretações opostas.

O primeiro Consultor Geral, nomeado em 1903, Dr. Araripe Júnior, fora antes Diretor da Secretaria da Justiça e Negócios Interiores e elaborara doutrina em torno do art. 73 da Constituição e da Lei 44 B, de 1892, que o regulamentara. Este trabalho foi aprovado pelo Ministro Epitácio Pessoa que o mandou incluir no Relatório do ano de 1899 (págs. 238 e seguintes). Sustentou que a acumulação só não era vedada quando correspondesse "a funções anexas que se completam", orientação esta que manteve na Consultoria Geral.<sup>24</sup>

Dizia ainda Araripe Júnior, sobre o art. 2º da Lei nº 44 B de 1892 que:

"o exercício simultâneo de serviços públicos compreendidos por sua natureza no desempenho da mesma função, de ordem profissional, científica ou technica não deve ser considerado como acumulação de cargos diferentes para aplicação do art. 73 da Constituição Federal".

Rodrigo Coelho, em parecer datado de 7 de outubro de 1902, condenou esta lei dizendo:

---

24. Araripe Júnior in Pareceres do Consultor Geral da Repú**u**blica. Tomo I. 1903-1905. págs. 303, 305, 313, 316. To**mo** II págs. 73 e 325.

"É visivelmente inconstitucional o art. 2º da Lei nº 44 B, que pode interessar a muita gente, mas afronta o citado art. 73 da Constituição, com um despudor que admira como tem escapado ao Poder Judiciário e tem-se conservado incólume há mais de dez annos".<sup>25</sup>

A Lei nº 957, de 1902, proibiu não só as acumulações de cargos remunerados, mas as acumulações remuneradas, arts. 5º e 15.

Afinal o ponto de vista radical de João Barbalho foi atendido pelo Governo Nilo Peçanha que assinou o Decreto nº 7.503, de 12 de agosto de 1909, cancelando as exceções das leis de 1892 e obrigando os ocupantes de dois ou mais empregos e cargos públicos à opção por um só dos salários.

Diz o Professor Haroldo Valladão que o primeiro considerando daquele Decreto se referia à Constituição, que, no seu art. 73, proibía de modo absoluto as acumulações remuneradas".

Mais abaixo lia-se o seguinte:

"Considerando que, para os efeitos da proibição aludida pouco importam as discriminações com que se pretenda distinguir a remuneração das funções e dos cargos públicos chame-se a essa remuneração vencimentos, subsídios, gratificação, comissão, ordenado, honorários, sôlido - pois a Constituição a nin

---

25. Rodrigo Coelho in Revista de Jurisprudência. Vol. 12, págs. 231 a 235.

guém ou a nenhuma classe excetou, e, ao contrário, a todos proibiu as acumulações remuneradas, sendo que até o Império os oficiais da terra e mar quando exerciam quaisquer cargos públicos ou comissões administrativas, perdiam o respectivo soldo e a Constituição não ressalvou da proibição do art. 73: ... "e com essa resolução: Resolve que os empregados ou funcionários que se acham no exercício cumulativo de dois ou mais empregos e cargos públicos federais, remunerados, sejam as respectivas funções de natureza igual ou diferentes, são obrigados a optar, desde da data do presente Decreto, pelas remunerações de um só dos ditos cargos ou empregos, sob pena de ser a opção feita pelo Governo, que lhes mandará pagar uma só das remunerações até então acumuladas".<sup>26</sup>

Ruy Barbosa criticou esse Decreto dando interpretação ampla e imperativa ao art. 73 da Constituição, para reconhecer à lei ordinária a possibilidade de criar exceções para os cargos da magistério e técnico-científicos ou para os casos inevitáveis de professor e diretor de um liceu ou faculdade, defendendo as Leis n.ºs 28 e 44 B, de 1892.

O segundo titular da Consultoria Geral, Rodrigo Otávio, em parecer de 1912, afirmava:

---

26. Haroldo Teixeira Valladão in Parecer da Consultoria Geral da República. D.O.U. de 29-03-1948, págs. 4973-4976.

"Penso que não existe caso constitucional a que tenham sido dadas interpretações mais contraditórias, nem a respeito do qual se tenha mais frequentemente mudado de entender".

E, em 1914, repetia:

"Essa matéria das acumulações remuneradas tem sido tratada de modo tão controvertido pelos diversos Ministérios e mesmo pelos diversos Ministros da mesma repartição, que não é possível definir-se numa linha segura de orientação para solução das diversas hipóteses que vão ocorrendo".<sup>27</sup>

Não há como negar, porém, que o texto do art. 73 dava ensejo a inúmeras controvérsias.

Entendiam uns que o princípio constitucional vedava a acumulação de quaisquer cargos e proventos recebidos dos cofres públicos; enquanto para outros, a vedação se referia somente a cargos públicos.

Ruy Barbosa entendia que a disposição constitucional não oferecia outra conclusão senão a que defluía do seu próprio texto gramatical. Dizia que, constando o dispositivo de uma oração principal e duas subordinadas, não havia como se chegar às acumulações vedadas, senão às remunerações de cargos públicos. Pondo na ordem direta, dizia que o princí

---

27. Rodrigo Otávio. Pareceres da Consultoria Geral da República. Tomo I, pág. 196, Tomo II, pág. 169

pio constitucional estabelecia o seguinte: Vedava as acumulações remuneradas dos cargos públicos civis ou militares acesíveis a todos os brasileiros. A vedação só se impunha para os cargos remunerados.

Já Barbalho, Aristides Milton e outros notáveis publicistas entendiam diferentemente, que a expressão "vedadas as acumulações remuneradas", posta no final do artigo, abrange todas ou quaisquer remunerações, proviessem elas de onde proviessem, desde que pagas pelo Tesouro.

O Congresso, ao regulamentar a norma, estabeleceu várias exceções permissivas de acumulação, e dentre estas, as referentes a mandatos legislativos.

Defendiam esta posição, além de Ruy Barbosa, Epitácio Pessoa, Castro Nunes, etc.

Epitácio Pessoa, em discurso parlamentar, observou que a lei

"cria cargo público, no interesse do serviço público; si sem prejuizo desse serviço, um só indivíduo pode exercer ao mesmo tempo, duas funções mediante uma remuneração global superior às duas remunerações respectivas, o mais natural e vantajoso é precisamente permitir esse exercício simultâneo. Com ele não sofre o serviço público e lucra o Tesouro".<sup>28</sup>

---

28. José Mattos Vasconcellos. Direito Administrativo. 1937, pág. 466.



Castro Nunes, baseado em Ruy, observava que as funções eletivas não são cargos, nem empregos, na técnica Administrativa, defendendo, ainda a inatividade remunerada, que nada mais traduz do que a negação do exercício do cargo.

Araujo de Castro, manifestou-se em sentido contrário, objetivando que seria absurdo supor que o legislador constituente quisesse ser menos favorável com os que mais trabalham, pois que a Constituição proíbe não é a acumulação de funções, mas tão somente a acumulação remunerada.

Toda e qualquer acumulação de vencimentoa, gratificação ou subsídio foram excluídos pelos arts. 104, §§ 1º, 3º, 4º e 5º. 105 e 106, parágrafo único da Lei nº 2.924, de 5 de janeiro de 1915. Porém, esta lei ao mesmo tempo que proibia as acumulações remuneradas, estabelecia uma série de exceções.

Eis os seus textos, que são perfeitamente elucidativos:

"Art. 104 - Os funcionários civis ou militares não podem exercer cargos, empregos ou funções públicas, acumulando remunerações de qualquer espécie.

§ 1º - Os funcionários civis ou militares que, de acordo com as Leis em vigor, exercerem cargo, emprego ou função pública de qualquer natureza, estranhos aos respectivos cargos ou postos, ainda mesmo por eleição federal, estadual ou municipal e remunerados, quer com vencimentos, gratificação ou subsídio, ficam a contar da data desta lei, pr

vados de todos os vencimentos do respectivo cargo ou posto durante o exercício dessas funções ou no período das sessões ordinárias ou extraordinárias, do Congresso Nacional, quando deles façam parte..."

Art. 105 - Os funcionários civis ou militares aposentados, reformados ou em disponibilidade, excetuados os já providos em cargos vitalícios que exercerem cargo por eleição federal, estadual ou municipal, remunerados com vencimentos, gratificação ou subsídio, ficam a contar da data desta Lei, privados das vantagens pecuniárias da aposentadoria, reforma ou disponibilidade de enquanto durar o exercício dessas funções ou no período das sessões ordinárias ou extraordinárias do Congresso Nacional, quando destes façam parte".

Como vimos acima, esta Lei foi sancionada no Governo de Wenceslau Braz que fixou a despesa geral da República para o exercício de 1915. Prescrevia o diploma legal que os funcionários, civis ou militares não poderiam exercer cargos ou funções públicas, acumulando remunerações do qualquer espécie.

Determinou o art. 103 da Lei nº 2.924 que a disposição contida no artigo 37, e seu parágrafo, do Decreto nº 942 A, de 31 de outubro de 1892 - que criou o Montepio obrigatório dos empregados do Ministério da Fazenda compreendia, não só o caso de pensões acumuladas, como o de uma só pensão, e instituiu o limite máximo para o montepio, qualquer que haja sido ou fosse o ordenado do contribuinte. ("Os pensionis

tas constantes do art. 33, §§ 1º e 5º, podem receber mais de uma pensão, contando que a importância de todas não exceda de Rs. 3:600\$00 mensais").

Dispõe o parágrafo primeiro do art. 104 que os funcionários civis ou militares que, de acordo com as leis em vigor, exercessem cargo, emprego ou função pública de qualquer natureza, estranhos aos respectivos cargos ou postos, ainda mesmo por eleição federal, estadual ou municipal e remunerados, quer com vencimentos, gratificação ou subsídios, ficariam a contar da data da Lei, privados de todos os vencimentos do respectivo cargo ou posto durante o exercício dessas funções ou no período das sessões ordinárias ou extraordinárias do Congresso Nacional.

Ficaram excluídas dessas proibições as funções que funcionários, civis ou militares, exercessem em consequência do próprio cargo ou posto, caso em que, sem prejuízo da contagem do tempo para os efeitos da aposentadoria, acesso, promoção ou reforma, perceberiam conjuntamente com os vencimentos do cargo ou posto, a gratificação que lhes concedesse por lei no exercício dessa função.

Nota-se que o parágrafo 4º, do mesmo artigo não incluía nas proibições de acumular o exercício simultâneo de serviços públicos por funcionários, civis ou militares, já providos vitaliciamente nos respectivos cargos.

O Senador João Luiz Alves suscitou a inconstitucionalidade desse dispositivo, como tendo infringido o princípio da irretroatividade das leis, princípio consagrado no

art. 11, nº 3 do Estatuto fundamental da República, no ponto em que mandava suspender todas as vantagens pecuniárias da inatividade pela aceitação do mandato popular.

Sob o fundamento da restrição relativa à acumulação de pensões da aposentadoria com o subsídio, esta Lei foi derogada pela Lei nº 3.089, de 1916, art. 132.

A Lei nº 3.454, de 6 de janeiro de 1928, que abria exceções à vedação constitucional no art. 204, amparou o magistério, aceitando as acumulações.

Várias eram as modalidades: acumulação de cargo efetivo com o subsídio de mandato eletivo, acumulação de aposentadoria, jubilação ou reforma, com o mandato eletivo, acumulação de cargo de magistério com o desempenho de função burocrática.

Acentuava-se que ainda mais imperiosa se tornava essa exceção no caso de aposentadoria ou disponibilidade dos magistrados. Não era permitida a redução e muito menos a privação dessas vantagens.

O art. 44 da Lei nº 4.242, de 5 de janeiro de 1921, regulou a proibição constitucional das acumulações remuneradas, revogando, em parte, a Lei nº 2.924, quanto aos cargos de eleição federal, estadual e municipal.

#### II.1.1. - A Revolução de 1930

O Governo provisório, oriundo da Revolução de 1930, preocupou-se em estabelecer diretrizes mais eficientes, regulamentando a aplicação do princípio da não acumulação.

Havia enorme confusão, originada das decisões dos Tribunais, que exigiam respeito às normas constitucionais e às Leis criadoras das exceções.

O Governo Provisório baixou diversos decretos no sentido de transigir com o princípio da acumulação de cargos, tirando-lhe a rigidez da Constituição de 1891, dando a certas situações de fato, o apoio de uma legitimação legal.

O decreto nº 19.576, de 8 de janeiro de 1931 dispu nha:

"Art. 2º - Incidem na proibição deste decreto as accumulações de remuneração recebida de cofres públicos por títulos diversos, ainda que de entidades administrativas distintas, como a União, o Estado, o Município ou o Distrito Federal".

Por este artigo não se justificaria qualquer restrição quanto à procedência dos vencimentos ou remuneração.

"Art. 3º - É igualmente proibida a acumulação de qualquer vantagem percebida dos cofres públicos com função ou emprego remunerado em estabelecimento, empresa, companhia, instituto, ou serviço de qualuquer natureza, desde que dependentes do Governo ou por elle subvencionado".

Declarava o art. 4º que "A acceitação de emprego, comissão, cargo ou função publica remunerada por parte de funcionário civil ou militar, aposentado, reformado, jubilado, em disponibilidade ou pensionista, importa na perda definitiva de todas as van

tagens decorrentes da aposentadoria, reforma, jubilação, disponibilidade e pensão, tratando-se de cargo effectivo e, apenas durante o exercício, si o cargo for em comissão".

Na forma do § 2º do art. 5º ficava, vedadas as acumulações remuneradas, não se compreendendo, porém, em tal proibição

"as comissões que o funcionário civil ou militar exercer em razão do próprio cargo, posto ou patente, caso em que perderá somente a gratificação do mesmo cargo, posto ou patente, para perceber, juntamente, com o ordenado ou soldo, a gratificação que a lei attribue ao exercício da nova função". Declarava também o art. 6º do Decreto que "será tolerada, enquanto não fôr adoptada a exigência do tempo integral, a accumulção remunerada de funções de magistério em estabelecimentos de ensino secundário e superior, enquanto se trata de institutos differentes, provada a compatibilidade dos horários de trabalho e limitada a accumulção a dous cargos no máximo. É permitida a accumulção com as limitações da regra anterior, de cargo de magistério com funções de natureza scientifica, professional ou technica, desde que entre si congeneres ou dependentes".

Admitia o recebimento de diárias, auxílios de representação, ajuda de custo e condução por motivo especial, decorrente de funções especiais.

Em 2 de maio de 1931 foi expedido, ainda o Decreto nº 19.949, que estendia e regulava o Decreto nº 19.576.

Nos termos desse novo diploma legal, a tolerância admitida no art. 6º do Decreto nº 19.576/31, tornou-se extensiva aos funcionários públicos que exerciam outro cargo remunerado no magistério primário ou secundário, contanto que as funções de um fossem diurna e as do outro noturna.

A pensão do montepio civil e militar e de meio soldo, concedida na forma da legislação ordinária, às viúvas e herdeiros de funcionários civis e militares, foi excluída do art. 4º do Decreto nº 19.576.

"Art. 3º - Os institutos, empresas, companhias, ou serviços, "dependentes do Governo" a que se refere o art. 3º do Decreto nº 19.576, são os que explorem concessão de serviços públicos, ou constituam, por si mesmo, serviço público, ainda que não remunerado pelos cofres públicos; ou, mesmo que explorem serviço particular, mantenham contracto com o poder público, precisam de autorização do governo para funcionar, se acham sob fiscalização especial gosem de favor conferido por lei, ou pelo Governo, ou tenham administrador designado pelo Governo; e, finalmente, os de que a Fazenda Pública seja associada, accionista, ou pelos quaes tenha responsabilidade, ou vantagem pecuniária, ainda que subsidiária".

O mencionado Decreto 19.576 se referia às empresas

concessionárias de serviços públicos, bem como ao Banco do Brasil e ao Lloyd Brasileiro.

Como já vimos, ao tempo do Governo Provisório, as acumulações admitidas eram somente as de cargos de natureza técnica, excluídos os administrativos.

O art. 9º do Decreto nº 19.949 assim definiu as funções técnicas ou científicas:

"As funções "congeneres", de natureza científica, profissional ou technical, mencionadas no art. 6º do Decreto nº 19.576, são as próprias de profissional, ou tecnico, do mesmo ramo genérico, de estudos científicos, ainda que não da mesma disciplina particularizada, ou da mesma especialidade; e as de outro cargo de ensino, ainda que não do magistério, como inspectores ou fiscaes, observadas, sempre, as condições de diversidade dos estabelecimentos, de compatibilidade com os horários de serviço e de limitação do numero de cargos".

"Art. 10 - As funções "dependentes", a que allude o artigo 6º do Decreto nº 19.576 são as de direção, ou de administração do mesmo estabelecimento em que o funcionário exerce o magistério".

Vê-se pois, que a própria legislação se encarregava de estabelecer as exceções, apesar da proibição severa do Decreto nº 19.576, que foi de um rigor excessivo. Diante dos casos concretos que representavam irregularidades já consolidadas, veio a ser derogado, através do Decreto nº 19.949,



que o regulamentou, abrindo inúmeras exceções.

Previam-se, já então, as exigências de correlação de matérias e compatibilidade de horários, bem como a extensão aos serviços subvencionados pelo Governo. Estava plantada a semente a ser aplicada mais tarde na administração descentralizada.

Em 15 de julho de 1931, foi expedido o Decreto nº 20.199, que permitia a acumulação de pensões de montepio e outras com os proventos da função pública. Vejamos:

"Art. 1º - As pensões de meio soldo e de montepio civil ou militar e as concedidas a funcionários civis ou militares, vitimados no serviço público, ou em consequência deste, assim como a sua viúva ou a seus herdeiros, não se compreende entre os referidos no art. 4º do Decreto nº 19.576, de 8 de janeiro, e poderão com a redução correspondente a um terço da importância respectiva, ser percebidas cumulativamente com os proventos da função ou outro cargo".

§ 1º - Os funcionários, que tenham direito a receber pensão cumulativamente com a sua remuneração, na conformidade do dispositivo supra, deverão, dentro de 15 dias da publicação deste Decreto, declarar, às repartições de contabilidade respectiva, as importâncias de uma e de outra, afim de calcular-se a dedução a fazer - sob pena de perda definitiva da pensão".

Eleita a Assembléia Constituinte, foi apresentado o Anteprojeto de Constituição que estabelecia no art. 95 e seus §§ 1º a 4º, o seguinte:

"Art. 95 - É vedada a accumulação de cargos remunerados na União, nos Estados e nos Municípios, quer se trate de cargos exclusivamente federaes, estaduaes, municipaes, quer de uns e outros, si multaneamente.

§ 1º - Excetua-se os de natureza technica e scientífica, que não envolvam funccão ou autoridade administrativa, judicial ou política, e os de ensino.

§ 2º - As pensões também não poderão ser accumuladas, salvo se, reunidas, não excederem o limite máximo fixado em lei ou resultarem de cargos cuja accumulação é permitida.

§ 3º - Não se considera accumulatório o exercício de comissão temporária ou de confiança, decorrente do próprio cargo ou da mesma natureza deste. A aceitação do cargo remunerado importa na perda dos vencimentos da inactividade.

§ 4º - Quando se tratar de cargo electivo, ficará suspensa integralmente a percepção dos vencimentos da inactividade, se o subsídio daquele for anual, ou durante as sessões, se estipendiado exclusivamente enquanto elas durarem".

Amplamente discutido o assunto, foi afinal aprovado o seguinte texto incorporado ao artigo 172 e parágrafos da

## II.2. Constituição de 1934

"Art. 172 - É vedada a accumulação de cargos públi  
cos remunerados da União, dos Estados e dos Municí  
pios.

§ 1º - Exceptuam-se os cargos de magistério e tech  
nico-scientíficos, que poderão ser exercidos cumu  
lativamente, ainda que por funcionários administra  
tivos, desde que haja compatibilidade dos horá  
rios de serviço.

§ 2º - As pensões de Montepio e as vantagens da  
inactividade sô poderão ser accumuladas, se, reuni  
das, não excederem o máximo fixado por lei, ou se  
resultarem de cargos legalmente accumuláveis.

§ 3º - É facultativo o exercício cumulativo e remu  
nerado de comissão temporária ou de confiança, de  
corrente do próprio cargo.

§ 4º - A acceitação do cargo remunerado importa a  
suspensão da inactividade. A suspensão será comple  
ta, em se tratando de cargo electivo remunerado com  
o subsídio anual; se porém, o subsídio, for mensal,  
cessarão aquelles proventos apenas durante os me  
zes em que for vencido".

Na opinião de Pontes de Miranda "o art. 172, que  
veda accumulação de cargos remunerados, mais veio a permitir  
as accumulações do que vedá-las. No início a proposição é sim

ples e decisiva, mas vêm as exceções".<sup>29</sup>

Segundo o ilustre jurista nós não compreendemos que "ser professor é, por si só, ocupação para todo o tempo, que o professor há de ser um especialista, um espírito dedicado à sua missão científica, literária ou técnica, com zelo tal que pouco lhe sobre, para negócios de maior importância. Para a vida intelectual e econômica dos professores, entre as causas do Foro, como advogado, entre as sessões dos Tribunais, como Juiz, ou entre os chamados urgentes e a clínica do consultório do médico não pode sobrar muito tempo. A possibilidade que se abre no parágrafo primeiro é imoral".

De fato, o § 1º permitia que se acumulassem três, quatro ou mais cargos de magistério e ainda cargo administrativo e técnico-científico.

Ainda Pontes de Miranda: "A Constituição no § 1º, não foi feita contra as acumulações. Todos sabem que foi feita pelos acumuladores, pelos que viviam a temer as medidas legais moralizadoras, que § 1º vem impedir. Demais, não é só o magistério que se acumula: são os cargos técnico-científicos, mais o cargo administrativo".

O texto da Constituição de 1891, era por demais rigoroso, mas não se pode negar que a limitação se impunha como medida necessária a evitar os abusos prejudiciais à administração pública. De outro lado, o regime era mais democrá

---

29. Pontes de Miranda. Comentários à Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, Tomo II, 1937, págs.

tico, mais social, porque permitia uma distribuição dos car  
gos e funções por um número maior de cidadãos.

O § 2º refere-se a duas ordens de remuneração: pen  
sões de montepio e vantagens de inatividade. O texto consti  
tucional, no entanto, não afasta a possibilidade de três,  
quatro ou mais tipos de remuneração e daí não poderem as leis  
ordinárias contrariá-lo.

O art. 19 do Decreto nº 22.414, de 30 de janeiro de  
1933, estatuiu, por exemplo, ser permitida

"A acumulação de pensões de qualquer origem até o  
limite de 3.600\$000 anuais".

Esse Decreto continuou em vigor, conforme a Consti  
tuição.

O § 4º tratava da ocupação de outro cargo remunera  
do e de cargo eletivo, perdendo no primeiro caso a pensão e  
no segundo, os proventos se o subsídio fosse mensal.

O art. 1º do Decreto nº 20.199, de 1931, também ad  
mitia a possibilidade de acumulação das vantagens do monte  
pio com os proventos de função ou cargo público. Ora, uma vez  
que o funcionário se aposentasse passava a receber as duas  
remunerações. Procurou-se dar, na esfera administrativa, en  
tendimento de que aquela lei não cogitava das vantagens, o  
que, na verdade não sintonizava com a redação adotada.

Admitiu-se o exercício, pelos funcionários adminis  
trativos, de cargo de magistério e técnico-científico e, aos  
titulares destes, a acumulação sem restrições.

A Constituição não dispõe sobre correlação de matérias, que os antigos defensores da acumulação justificavam, para o melhor aproveitamento das capacidades. A única restrição era a compatibilidade de horários, matéria de fato, de acomodação muito fácil, porque o professor, por exemplo, que acumulasse duas cadeiras idênticas poderia dar, no mesmo horário, as duas aulas.

O fato de o funcionário estar dispensado do ponto, não supria a exigência de compatibilidade de horários. A lei dispensa o ponto, que é somente o instrumento de controle de frequência, mas isto não significa que haja dispensa da frequência, em si mesma.

A redação do art. 172 foi imprecisa e contraditória, porque não limitou o número de cargos e funções que podiam ser acumulados e seus parágrafos davam origem, como deram, aos maiores abusos.

Restava saber se as proibições das leis anteriores continuariam em vigor, como acumulação com vencimentos percebidos em empresas, companhias, institutos dependentes do Governo, de acordo com o art. 3º do Decreto nº 19.576, já transcrito.

O Decreto, de 14 de maio de 1935, execetou da regra constitucional, os Ministros da Corte Suprema, de Estado, do Tribunal de Contas, do Supremo Tribunal Militar, Desembargadores da Corte de Apelação, assim como os altos Comandos Militares.

O art. 25 da Lei nº 284, de 28 de outubro de 1936,

assim estabeleceu:

"O funcionário nomeado para exercer em comissão cargo com vencimento previsto nesta Lei, perderá os vencimentos do cargo efetivo, enquanto durar a comissão, exceptuando-se os cargos efetivos e os exercícios em comissão no magistério ou de caráter técnico-científico, desde que haja compatibilidade dos horários de serviço"

Esta lei veio beneficiar os que ocupavam cargo no magistério ou de caráter técnico-científico, que podiam acumular com o cargo em comissão desde que houvesse compatibilidade de horários.

Em 1937, a Lei nº 436, de 23 de maio, no seu art. 4º, autorizou a acumulação de pensões até o limite de 900\$000 mensais, ou seja de 10.800\$000, anuais.

Sob tal regime, as acumulações eram muitas e os abusos não eram contidos, provocando a reação através da nova Constituição outorgada de 1937.

### II.3. A Constituição de 1937

Com o golpe de Estado, fechando-se a porta da democracia, criando-se um novo sistema político que passou a reger-se pela Carta de 10 de novembro, que a final, no campo das acumulações e como reação aos abusos do passado, passou a assim dispor:

"Art. 159 - É vedada a acumulação de cargos públi

cos remunerados da União, dos Estados e dos Municípios".

Com tal proibição, voltamos à fórmula da Constituição de 1891. A nova Lei fundamental estabeleceu a preeminência de Executivo sobre o Legislativo e Judiciário.

As reações provocadas pela proibição foram imensas, porque os que já se achavam no gozo das vantagens das acumulações, perderam-nas, diante da disposição constitucional.

Em 29 de novembro do mesmo ano foi assinado o Decreto-Lei nº 24, visando regulamentar a matéria, cujo teor é o seguinte:

"O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o art. 180 da Constituição, decreta:

Art. 1º - É vedada a acumulação de funções ou cargos públicos remunerados da União, dos Estados ou Municípios, bem como de uma e outras dessas entidades, qualquer que seja a forma de remuneração. A proibição do art. 159 da Constituição estende-se aos empregados de Caixas Econômicas, do Banco do Brasil, Lloyd Brasileiro, Instituto de Previdência e Institutos e Caixas de Aposentadorias e Pensões.

Art. 2º - O funcionário ou empregado Civil ou militar, que na data desta Lei estiver acumulando funções ou cargos públicos remunerados, deverá optar dentro de trinta dias, a partir da data da publicação desta Lei, por um só cargo ou função.



§ 1º - O funcionário declarará, por escrito, à autoridade a que está subordinado, por qual dos cargos resolveu optar.

§ 2º - Decorrido o prazo e não exercido pelo funcionário o direito de opção, a esta procederá o Governo, por Decreto do Presidente da República, considerando-se consumadas na data em que o prazo houver terminado as exonerações que se tornarem necessárias.

§ 3º - Dentro do mesmo prazo é permitido o pagamento dos vencimentos correspondentes aos cargos acumulados.

Art. 3º - Quando se verificar, depois de findo o prazo a que se refere o artigo anterior, que um funcionário se acha no gozo de acumulação proibida, será ele considerado de plano exonerado de todos os cargos e funções. Provada a boa-fé, será mantido no cargo em que possuir há mais tempo e obrigado a devolver, na forma da lei, a remuneração indevidamente recebida.

Parágrafo único - Estende-se aos militares as disposições deste artigo.

Art. 4º - É proibida a acumulação de proventos de aposentadoria, disponibilidade ou reforma, bem como a destes com as de função ou cargo público.

Art. 5º - Não se compreende na proibição dos artigos precedentes o recebimento de ajuda de custo,

diária, representação, gratificações por serviços extraordinários e gratificações de funções legais ou regulamentares.

Art. 6º - Aos funcionários exonerados em virtude desta Lei fica assegurado o direito de continuarem contribuindo para o montepio respectivo, se estiverem inscritos.

Art. 7º - O funcionário civil ou militar, que aceitar nomeação para exercer cargos em comissão com os vencimentos fixados em lei, perderá, enquanto durar esse exercício, os proventos do cargo efetivo, mas a este voltará, desde que cesse a comissão.

Parágrafo único - Não poderá, porém, o funcionário federal ou militar aceitar nomeação para o cargo estadual dessa natureza sem prêvia e expressa licença do Presidente da República.

Art. 8º - Quando os vencimentos do cargo efetivo, forem superiores aos do cargo em comissão, o funcionário poderá optar por aqueles. Ao funcionário civil ou ao militar, no exercício das funções de Interventor Federal, ou, por nomeação do Presidente da República, de outras funções de governo ou de administração em qualquer parte do território nacional, será igualmente permitido optar pelos vencimentos de seu próprio cargo ou posto.

Art. 9º - Aos funcionários que, além dos vencimen

tos fixos, percebam quotas, percentagens ou gratificações, é fixado o limite de 5:000\$000 mensais para a totalidade desses proventos.

Art. 10 - O ministro da Justiça e Negócios Interiores providenciará para que o texto deste Decreto-Lei, seja transmitido por via telegráfica aos governos dos Estados, a-fim-de ser publicados nos respectivos órgãos oficiais.

Art. 11 - Revogam-se as disposições em contrário.

O texto desse decreto-lei, veio permitir inúmeras interpretações extensivas e analógicas.

A lei proibiu a percepção de mais de um provento dos cofres públicos, quer pela acumulação de mais de um cargo ou função, quer por qualquer uma das formas previstas no art. 4º.

Segundo a Constituição de 1934, a acumulação dos proventos da inatividade somente era possível quando os cargos da atividade fossem acumuláveis, mas diante da proibição taxativa da Carta de 37, desapareceu a permissibilidade.

O art. 5º do Decreto-lei, veio, no entanto, abrir exceções para o recebimento de outros proventos, além dos vencimentos do cargo, que não incidiam na proibição constitucional, conforme o art. 212 do Estatuto dos Funcionários Públicos, explicado em capítulo mais adiante.

Ficou a critério do Governo, verificar a capacidade relativa do aposentado para o exercício de cargo de confiança.

O Estatuto dos Funcionários previu para o caso, penalidades específicas: a demissão dos dois cargos ou funções para os de má-fé, e para os de boa-fé, se esta ficasse reconhecida comprovadamente, a perda do cargo mais recente, com a restituição das importâncias indevidamente recebidas.

A investidura em cargos federais em comissão, importava na perda das vantagens da inatividade.

Estavamos, ao que se vê, na mesma situação do fim do Império e princípio da República: proibição expressa e prática administrativa contraditória.

O Decreto-lei nº 196, de 22 de janeiro de 1938, permitiu a acumulação de quaisquer pensões militares ou militares e civis, até o limite de 900\$000 mensais. Renovou o que dizia a Lei nº 436, de 23 de maio de 1937.

Pelo Decreto-Lei nº 579, de 30 de julho de 1938, foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Depois deste Decreto-Lei, a prática administrativa se acomodou nos limites da legalidade. Mas as acumulações não foram banidas. Ao contrário, durante a ditadura, o ritmo das acumulações tornou-se desenfreado. Houve até quem acumulasse três cargos.

Diz Alaim de Almeida Carneiro que força é reconhecer, entretanto, que essas exceções não afetaram substancialmente a estrutura do sistema e que, depois de 1937, não mais acumularam cargos públicos, no sentido estrito do termo.<sup>30</sup>

---

30. Alaim de Almeida Carneiro. A Acumulação de Cargos Públicos, in Revista de Direito Administrativo. Vol. X, pág. 355

Leis sucessivas, porém, marcaram uma tendência excessiva da crescente tolerância.

Não é possível negar que a acumulação de cargos atende, muitas vezes, a uma necessidade imperiosa, como nos casos de professores, que sendo mal remunerados, não podiam sobreviver só com o que percebiam dos cofres públicos.

O Decreto-lei nº 1.713, de 28 de outubro de 1939 (Estatuto dos Funcionários Públicos da União) estabeleceu outras vantagens e exceções ao princípio da acumulação.

#### II.4. A Constituição de 1946

A Constituição de 18 de setembro de 1946, foi um documento histórico-ideológico que assinalou uma fase de apaziguamento.

Os Constituintes de 1946 discutiram amplamente o problema das acumulações de cargos públicos.

No anteprojeto ficou assim redigido:

"São vedadas as acumulações de quaisquer cargos, exceto o de magistério, que poderá ser exercido juntamente com o técnico ou científico de matéria correlata".

Na discussão do texto pela Comissão Constitucional, Aliomar Baleeiro conseguiu que fosse aprovada sua emenda, que mandava incluir "havendo compatibilidade de horário". A Comissão considerou mais técnico dividir a matéria do artigo primeiro em dois dispositivos, cada um constituído por

período independente. A primeira parte foi o art. 175 e a segunda o art. 176 do Projeto Primitivo:

Aprovado o texto em primeiro turno, foram-lhe oferecidas diversas emendas, dentre as quais a de Paulo Saraste e outros, em substituição ao texto:

"Art. 176 - É vedada a acumulação de quaisquer cargos, excetuada a resultante de dois cargos de magistério, ou de um destes com outro de caráter técnico ou científico, havendo correlação de matérias e compatibilidade de horários".

Diziam os autores que não havia razão para se permitir a acumulação de um cargo de magistério com outro cargo técnico ou científico, e não se permitia a acumulação de dois cargos de magistério. Na primeira hipótese, seria lícita a acumulação, de um cargo de magistério com outro de caráter técnico ou científico, de matérias correlatas, na segunda, se vedaria, por exemplo, a acumulação de dois cargos de magistério, compreensivos da mesma matéria, tais como o de professor de Medicina Legal de uma Faculdade de Medicina com o de professor da mesma matéria de uma Faculdade de Direito.

Naquelas condições admitir-se-ia o mais e vedar-se-ia o menos.

O mais seria acumular cargos de natureza e matérias diferentes, desde que houvesse correlação; o menos seria impedir a acumulação de cargos de natureza e matérias rigorosamente idênticas.

Onde está a lógica para tal distinção?

Onde está o caráter jurídico e moral para essa di

versidade de critérios?

A emenda proposta visou permitir apenas a acumulação de dois cargos, quer estes sejam de magistério com cargo técnico ou científico, havendo correlação de matérias e compatibilidade de horários.

Essa emenda foi aprovada pela Subcomissão, a qual passou a constituir o novo texto.

Foi inserida a matéria no art. 183 do projeto, revisto pela Comissão Constitucional.

O texto do projeto foi aprovado em segundo turno.

A emenda nº 2.009, de Aldo Sampaio propôs fosse o texto reduzido ao seguinte:

"É vedada a acumulação de quaisquer cargos, exceto o de magistério".

O autor defendia a sua proposta dizendo: "o dispositivo se refere a todo funcionário público, concede-se, porém, exceção de natureza restrita, ao magistério. Não é a elite brasileira, tão numerosa que possa o país contar com professores em todos os graus em número suficiente para prescindir daqueles que são aptos a desempenhar mais de um cargo. Num país como o nosso, deficiente em elite de alta cultura, cumpre, antes, explorar esses indivíduos em benefício da nação, do que restringir a sua ação, sob alegação de que os cargos públicos devem ser distribuídos pelo maior número, sem atender a capacidade de cada um".

A emenda foi rejeitada.

Depois de muito estudo, verificou-se que há funções que são com tempo integral poderiam ser bem desempenhadas. Outras, ao contrário, podem ser bem exercidas sem tempo integral. Exemplo das primeiras: os juizes nas grandes cidades. Das segundas: o magistério primário ou secundário. Aos funcionários que ocupam cargos sem tempo integral, sobra tempo útil, além do trabalho. Daí a tendência para a acumulação de cargos.

Em regra, deve ser proibida a acumulação de cargos, pois a fadiga prejudica a eficiência nas funções sucessivas, além de ser mais democrático abrir oportunidade a todos para o provimento de cargos.

O Professor Mário Masagão expressou-se na Assembleia Constituinte de 1946 nos seguintes termos:

"O projeto da Constituição adota, em regra, o princípio da inacumulabilidade de funções. Abriu-se, entretanto, uma exceção de acordo com o sistema da Constituição de 1934, a saber: permitir-se a acumulação de cargos públicos com cargos de magistério ou técnico científico. O projeto, portanto, permite excepcionalmente a acumulação de cargos, atendendo ao princípio da especialização. O motivo reside em que, tratando-se de país novo, com poucos técnicos em certa especialidade, há maior conveniência, para o bem público, se permitia a acumulação por exemplo, de cargo de lente de Medicina Legal, na Faculdade de Medicina, e de Diretor de Gabinete médico-Legal na Polícia".

O princípio da especialização ditou a exceção.



Na emenda do Deputado Aldo Sampaio, não prevaleceu o princípio da especialização, como se vê da seguinte redação:

"É vedada a acumulação de quaisquer cargos exceto o de magistério".

No magistério, com outra função pública poderá haver acumulação independentemente de correlação de funções. A comissão emitiu parecer contrário.

Alaim de Almeida Carneiro, estudou a matéria sobre os critérios adotados pelos adversários das acumulações que, colocados diante da realidade, tiveram de transigir, admitindo em certos casos, uma posição menos radical.

Foram estabelecidos os chamados critérios econômico e critério técnico.

O critério econômico, adotado na França, e de certa forma na Itália, consiste em admitir o desempenho cumulativo de cargos públicos, mas com redução progressiva dos vencimentos acumulados.

Já o critério técnico era adotado quanto às acumulações de funções altamente especializadas, em benefício do maior aproveitamento do serviço classificado.<sup>31</sup>

A legislação ordinária, a título de preservar direitos adquiridos, quis amenizar a rigidez do preceito, mas as

---

31. Anais da Assembléia Constituinte. Vol. XXIV, págs. 45 e segs. (1950)

variações iam de um extremo a outro, com fases intermediárias, em que o razoável e o lógico prevaleciam sobre o exagero fantasioso e prejudicial.

E foram, precisamente, o lógico e o razoável, que ditaram o texto de 1946, no qual a acumulação de quaisquer cargos foi dada como proibida, salvo as exceções.

Em qualquer das três permissões exigia-se a correlação de matérias e a compatibilidade de horários.

O preceito de 1946, visou manter a condenação formal, necessária e moralizadora das acumulações de favor, sem prejuízo num país pobre de técnicos e especialistas, do indispensável aproveitamento desses elementos. Isso foi proclamado pela autoridade de Odilon da Costa Manso, o qual pôs em relevo a disposição do constituinte de 1946 de "defender a moralidade pública e, do mesmo passo, conciliar com ela a discreta necessidade de algumas exceções, taxativas, referentes a acumulação".

"Cláudio Pacheco, após invocar o parecer de Costa Manso, procurou dar à Constituição um grau de equilíbrio, em face do contraste obstinado entre a realidade das acumulações infringentes e os respectivos vedamentos legais e constitucionais das acumulações, tanto mais inóquos quanto absolutos".<sup>32</sup>

---

32. Paulo Sarasate. A Constituição do Brasil ao Alcande de Tódos. Pág. 422

Num exame mais aprofundado do assunto, viu-se que a possibilidade de acumulações excepcionais não era um benefício pessoal de indivíduos, e sim uma contingência das imposições do serviço público, para que se executasse com maior proveito, melhor rendimento útil ou mais eficiência, quer para a administração beneficiária imediata, quer para os particulares, beneficiários mediatos, ou enfim, para o próprio Estado.

Não pode entretanto, sob a invocação de tornar claro o propósito do texto, incluir nele vontade própria, propósito pessoal, a fim de dar à lei o sentido que o intérprete concluir ser mais conveniente ou apropriado aos seus objetivos. Haveria aí uma usurpação de atribuições por parte do intérprete, que se substituiria ao legislador.

"É grande a tentação que todo exegeta sofre de apreciar a lei sobre critérios subjetivos e pessoais, ou de atribuir-lhe um conteúdo mais adequado às conveniências do momento. Mas as consequências anárquicas que se convencionou chamar a "livre interpretação", ficaram logo conhecidas e determinaram o repúdio dos seus princípios".<sup>33</sup>

O problema, largamente discutido na Assembléia Constituinte de 1946, veio, a final, a condensar-se na redação do art. 185:

"É vedada a acumulação de quaisquer cargos, exceto

---

34. Francisco Campos. Direito Constitucional. 1943. págs. 374/383.

a prevista no art. 96, n° I e a de dois cargos de magistério ou a de um destes com outro técnico ou científico, contando que haja correlação de matérias e compatibilidade de horário".

O artigo supra restabeleceu, de certo modo, a orientação da Constituição de 1934, principiando pelo enunciado da regra geral proibitiva e dando, a seguir, a enumeração dos casos excepcionais.

Pela primeira vez a Constituição estabelece que a acumulação só pode ser no máximo de dois cargos, excluindo a possibilidade de se acumular três ou mais cargos.

Foram contempladas com a possibilidade de acumular, somente duas classes: a dos juizes e a dos professores.

A Constituição de 1934, falava em cargo técnico-científico, mas no texto de 1946 foi feita a dicotomia: cargo técnico e cargo científico.

Diz Cretella Júnior que "o conjunto técnico-científico abrange apenas uma certa categoria de cargos - os cargos técnicos fundamentados em princípios científicos, não compreendendo os cargos científicos puramente teóricos".<sup>34</sup>

As exceções que o art. 185 formula são as seguintes:

1a. exceção: Judicatura e magistério.

Já estava consignada a primeira exceção no art. 96,

---

34. José Cretella Júnior - Tratado de Direito Administrativo. Vol. IV. Pág. 353

I, permitindo ao juiz acumular sua função com o magistério secundário ou superior. Exceção que se justifica plenamente pela falta de professores no momento.

O Decreto-lei nº 24, de 1937, havia proibido a acumulação de cargos públicos de qualquer natureza, mesmo com os de magistério oficial.

A Carta de 1946, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (art. 24) procurou reparar os prejuízos daqueles que perderam o cargo efetivo de magistério, por efeito da desacumulação, considerando-os em disponibilidade e restabelecendo as vantagens das aposentadorias aos que as tiverem perdidas por força do mencionado Decreto-lei, sem direito a percepção dos vencimentos anteriores à data da promulgação do Ato, como também aos funcionários que acumulavam funções de magistério, técnicas ou científicas.

O art. 24 das Disposições Constitucionais Transitórias veio favorecer as acumulações, a ponto de retroagir resuscitando-as.

2a. exceção: - Dois cargos de magistério.

A segunda exceção é a de dois cargos de magistério, contanto que haja correlação de matérias e compatibilidade de horários.

A permissão legal da acumulação de dois cargos no magistério se inspirou também no interesse social. A profissão de professor é de pobreza, porque em regra é mal remunerada. Para que se eleve este à posição que merece, é preciso remunerá-lo bem.

3a. exceção:- Magistério com cargo técnico ou científico

Para que se legitime a acumulação será necessário que os conhecimentos utilizados no desempenho do cargo técnico e científico possam ser transmitidos no cargo de magistério.

As acumulações permitidas giram em torno do magistério e nunca de cargos administrativos somente.

Usando a Constituição a expressão "quaisquer cargos", não excetuou os militares, como veremos mais tarde. Se tivesse em vista excetuá-los, falaria em subsídios, proventos, etc. Apenas dividiu em capítulos, pondo os militares na parte do Título - "Das Forças Armadas", art. 182.

O art. 48 vedou aos parlamentares, desde a expedição do diploma ou da posse, diversas atividades, e o art. 50 prescreveu que enquanto durasse o mandato, o funcionário público ficaria afastado do cargo. Não se teve em mira, então, o problema das acumulações remuneradas, porque os parlamentares passaram a perceber somente os subsídios.

Seria inadmissível acreditar que o constituinte de 1946 tivesse visado acolher tão grave desigualdade, esta belecendo sem nenhum motivo, tamanha disparidade de tratamento.

As exceções criadas no art. 185, longe estão de constituir um privilégio. Atenderam, apenas, uma exigência social.

Em 28 de outubro de 1952, foi aprovada a Lei n°

1.711, dispondo sobre novo Estatuto dos Funcionários Públi  
cos Civis da União.

Logo depois, o Decreto nº 35.956, de 2 de agosto de 1954, regulamentou os artigos 188 a 193 do Estatuto, que dispõem sobre o regime de acumulação.

Este Decreto foi modificado pelos Decretos nºs ... 36.479, de 19 de novembro de 1954; 38.965, de 3 de abril de 1956; 45.048, de 12 de dezembro de 1958 e Lei nº 4.345, de 26 de junho de 1964, regulamentada esta pelo Decreto nº... 54.059, de 27 de julho de 1964.

- Do Estatuto dos Funcionários, falaremos em outro capítulo. m out

Ao elaborar a Introdução à Emenda nº 20, enviada ao Congresso Nacional pelo Governo Castelo Branco, o então Depu-  
tado Federal Osni Régis, hoje professor da UFSC, fez constar que a mesma se referia à alteração do art. 185 da Constitui  
ção de 1946.

"Pela emenda, era frisado expressamente, que a proi  
bição de acumulações de cargos não se referia somente aos ser  
vidores públicos, mas também aos de entidades autárquicas, pa  
raestatais ou de economia mista. Continuava a aceitar a acumu  
lação de dois cargos de magistério, mas restringia a acumula  
ção de um cargo de magistério com outro técnico-científico de nível universitário.

Ampliava a concessão para que os médicos pudessem acumular dois cargos, desde que houvesse compatibilidade de horários.

A justificação do projeto feita pelo Executivo era de que para "preservar a saúde e garantir a eficiência do serviço público" impunha-se facilitar a acumulação de dois cargos pelos médicos e de resolver as divergências na aplicação do preceito constitucional, no tocante a servidores nas instuições autárquicas, paraestatais e de economia mista".<sup>35</sup>

Afinal foi aprovada e promulgada a Emenda nº 20, de 25 de maio de 1966, que alterou o art. 185 da Constituição, passando a vigorar com o seguinte texto:

"art. 185 - É vedada a acumulação de cargos no serviço público Federal, Estadual, Municipal ou dos Territórios e Distrito Federal, bem como em entidades autárquicas, paraestatais ou sociedade de economia mista, exceto a prevista no art. 96, I, a de dois cargos de magistério, ou de um destes com outro técnico ou científico, ou ainda; a de dois destinados a médicos, contando que haja correlação de matérias e compatibilidade de horários.

Parágrafo único - Excetua-se da proibição deste artigo os professores da antiga Fundação Educacional do Distrito Federal, considerados servidores municipais da Prefeitura do Distrito Federal, por força da Lei nº 4.242, de 17 de julho de 1963, respeitada a compatibilidade de horário".

---

35. Osni Régis. Emendas à Constituição de 1946. Emenda nº 20. Acumulação de Cargos, pág. IX.



A Emenda Constitucional nº 20, modificando certos dispositivos sobre acumulação de cargos, em primeiro lugar estendeu suas proibições às áreas constitucionais dos Estados, Municípios, Territórios, Distrito Federal; bem como as entidades autárquicas, paraestatais e sociedade de economia mista.

Ao tornar-se expressa quanto ao Distrito Federal, a Emenda Constitucional nº 20, deixaria a descoberto, quanto à "correlação de matérias", dezenas de professores da Prefeitura de Brasília, pioneiros que tudo fizeram pelo ensino neste planalto.

Examinando o assunto com critério e senso de justiça, o Congresso Nacional incluiu na Emenda o referido "parágrafo único", liberando os citados professores da exigência da "correlação de matérias", mas somente àqueles que foram considerados servidores da Prefeitura do Distrito Federal pela Lei nº 4.242, de 17 de julho de 1963.

O caminho estava aberto para a Constituição de 1.967

## II.5. A Constituição de 1967

Desde a Revolução de 31 de março de 1964 a 1967 foram expedidos muitos Atos Institucionais, Atos Complementares e decreto-leis do novo regime, que fez logo sentir a necessidade de uma legislação unitária. Cogitou-se de uma Consolidação das Leis Constitucionais Brasileiras, mas logo partiu-se para uma nova Constituição.

Reuniram-se todas as normas editadas desde a Revo

lução, fazendo-se adaptações na Constituição de 1946. Foi en caminhado o projeto de Constituição ao Congresso, para pro mulgação, surgindo daí a Constituição de 24 de janeiro de 1967, com vigência a partir de 25 de março do mesmo ano.

Para alguns autores, foi uma Constituição, "sui ge neris", outorgada-promulgada, porque não passou por uma As sembléia Constituinte, mas foi apresentada e aprovada pelo Congresso Nacional.

A matéria, objeto de nosso estudo está inserida no Art. 97 nos seguintes termos:

"Art. 97: - É vedada a acumulação remunerada, exce to:

I - a de juiz e um cargo de professor;

II - a de dois cargos de professor;

III - a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;

IV - a de dois cargos privativos de médico.

§ 1º - Em qualquer dos casos, a acumulação somente é permitida quando haja correlação de matérias e compatibilidade de horários.

§ 2º - A proibição de acumular se estende a cargos, funções ou empregos em autarquias, empresas públi cas e sociedades de economia mista.

§ 3º - A proibição de acumular proventos não se aplica aos aposentados, quanto ao exercício de man dato eletivo, cargo em comissão ou ao contrato pa ra prestação de serviços técnicos ou especializa dos".

Enquanto o art. 185 da Constituição de 1946 se limitava a aludir à "acumulação de quaisquer cargos", o atual preceito após a enumeração dos casos permitidos, estende a proibição de acumular cargos, funções ou empregos em autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista. O legislador abandonou a expressão ambígua "entidades paraestatais" pela expressa menção às empresas públicas e sociedades de economia mista.

"É vedada a acumulação remunerada", é um retorno às expressões usadas no art. 73, da Constituição de 1891, "in fine".

O Professor Caio Tácito, "criticando essa terminologia - acumulação remunerada - (Corsíndio Monteiro da Silva ("O Regime de Acumulação na Constituição do Brasil de 1967" in Realidade do DASP no Panorama Nacional". Serviço de Documentação, 1967, págs. 53 segs.) chega ao extremo de concluir que estariam permitidas as acumulação de cargos em que um deles fosse gratuito".<sup>36</sup>

Contradita eficaz e completa a esse entendimento foi, contudo, oferecida com excelente cópia de argumentos, no parecer nº 559-H, de 6 de setembro de 1967, do Consultor Geral da República com o qual concordamos por inteiro. (Diário Oficial de 15 de setembro de 1967, pág. 9.477)."<sup>37</sup>

---

36. Caio Tácito. Acumulação de cargos na Constituição do Brasil, in Revista de Direito Público nº 7, pág. 20.

37. Diário Oficial da União de 15 de setembro de 1967, pág. 9477

O parecer nº 599-H, do Consultor Geral da República, Doutor Adroaldo Mesquita da Costa diz: "Parece-me que a verdadeira inspiração constitucional é aquela traduzida no princípio da proibição absoluta, ressalvadas, tão somente, as exceções expressamente previstas"

Não seria crucial propugnar-se pela aceitação de um outro tipo de acumulação permitida, através de interpretação.

Como exceções, só reconhecidas as que estão indicadas na norma superior.

Quando o art. 97 fala em acumulação remunerada, naturalmente pretende se referir ao cargo, mesmo porque não há cargo sem remuneração.

"I - O de juiz com um cargo de professor".

Ao juiz está vedado pelo art. 109, I, exercer qualquer outra função pública, mesmo em disponibilidade, salvo um cargo de magistério. O texto de 1967 consentia na acumulação de remuneração de um cargo de juiz com um de professor.

Os artigos 185 e 96, I, da Constituição de 1946, não mencionavam o número de cargos de professor que o juiz podia lecionar. Aqui ficou estabelecido um cargo de professor. Daí podemos concluir que o juiz pode exercer esse cargo somente num estabelecimento educacional.

Não exigia o texto que o cargo de professor fosse de magistério secundário ou superior. Onde a lei não distingue, não cabe ao intérprete distinguir.

"II - A de dois cargos de professor".

A permissão expressa já constava do art. 185 da Constituição de 1946. Depende da correlação de matérias e da compatibilidade de horários. A falta de professores a justifica plenamente.

"III - A de um cargo de professor com outro técnico ou científico".

É aconselhável que o titular de um cargo técnico ou científico possa acumular com um cargo de professor, pois a experiência e o conhecimento especializado trazidos desses cargos irão ilustrar a capacidade teórica do professor.

"IV - A de dois cargos privativos de médico".

Esta hipótese não era prevista na Constituição de 1946. Surgiu com a Emenda Constitucional n° 20, dada a carência de médicos no interior do Brasil. A permissão constitucional serviria para levar os médicos às cidades pequenas e pobres.

Diz o Professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho que "a permissão constitucional, porém, não serviu ainda para levar o médico ao sertão que mais dele necessita, e sim para beneficiar alguns nas grandes cidades".<sup>38</sup>

"§ 1º - Em qualquer dos casos, a acumulação somente será permitida quando houver correlação de matérias e compatibilidade de horários".

---

38. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Comentário à Constituição Brasileira, pág. 201.

Como vemos, a acumulação só será permitida mediante essas duas condições. A acumulação não pode acarretar prejuízo para o exercício de dois cargos. É óbvio que essa exigência não pode recair em funcionário que trabalhe com tempo integral, pois ele tem que perfazer oito horas por dia no exercício de seu cargo, não sobrando tempo para exercer outro.

Diz o art. 180 do Decreto-lei nº 200, de 1967:

"O funcionário, em regime de tempo integral e dedicação exclusiva, prestará serviços em dois turnos de trabalho, quando sujeito a expediente diário.

Parágrafo único - Incorrerá em falta grave, punível com demissão, o funcionário que perceber a vantagem de que trata este artigo e não prestar serviços correspondentes, e bem assim o chefe que atestar a prestação irregular dos serviços".

A Reforma Administrativa veio moralizar os serviços prestados pelos funcionários e empregados à Administração centralizada e descentralizada.

"§ 2º - A proibição de acumular se estende a cargos funções ou empregos em autarquias, empresas públicas e sociedade de economia mista".

A proibição de acumular se estende à administração indireta, como tal definida no Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, modificado pelo Decreto-lei nº 900, de 29 de setembro de 1969.

Enquanto o art. 97, I, II e III da Carta de 1967 fa

la somente em cargos públicos, o § 2º estende a proibição aos cargos, funções ou empregos nas três entidades da administração indireta.

Antes da Emenda Constitucional nº 20, o abuso era muito grande, porque sendo o pessoal dessas entidades regido pela Consolidação das Leis do Trabalho, entendia-se que o funcionário podia acumular seu cargo com emprego nessas entidades. A repercussão dessas acumulações foi gritante em todo Brasil.

O pessoal das autarquias é regido por estatuto próprio, não sendo considerados funcionários públicos "stricto sensu". Somente para efeitos de acumulação de cargos, funções ou empregos públicos e criminais, prisão administrativa, sequestro e perdimento de bens é que os servidores autárquicos se igualam aos funcionários públicos.

Os empregados das empresas públicas e sociedades de economia mista são equiparados aos funcionários públicos somente nos casos de acumulação e na proibição de greve, desde que elas realizem serviços públicos ou atividades essenciais.<sup>39</sup>

"§ 3º - A proibição de acumular não se aplica aos aposentados, quanto ao exercício de mandato eletivo, cargo em comissão ou contrato para a prestação de serviços técnicos ou especializados".

---

39. Hely Lopes Meirelles. Direito Administrativo Brasileiro. 1976, págs. 313, 331 e 338.

Os funcionários públicos aposentados podem ser eleitos para qualquer cargo, ocupar cargo em comissão ou em prego decorrente de contrato com o Estado para a prestação de serviços técnicos e especializados, sem perder os seus proventos.

#### II.6. Emenda-Constitucional nº 1/69

O regime de acumulação dos servidores está inserido no art. 99, da Emenda nº 1/69, com o seguinte teor:

"Art. 99 - É vedada a acumulação remunerada de cargos e funções públicas, exceto:

I - a de juiz com um cargo de professor;

II - a de dois cargos de professor;

III - a de um cargo de professor com outro técnico ou científico, ou

IV - a de dois cargos privativos de médico.

§ 1º - Em qualquer dos casos, a acumulação somente será permitida quando houver correlação de matérias e compatibilidade de horários.

§ 2º - A proibição de acumular, estende-se a cargos, funções ou empregos em artarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista;

§ 3º - Lei complementar de iniciativa exclusiva do Presidente da República, poderá estabelecer no interesse do serviço público, outras exceções à proibição de acumular, restritas a atividades de natu



reza técnica ou científica ou de magistério, exigidas em qualquer caso, correlação de matérias e compatibilidade de horários;

§ 4º - A proibição de acumular proventos não se aplica aos aposentados, quanto ao exercício do mandato eletivo, quanto ao de um cargo em comissão ou quanto ao contrato para prestação de serviços técnicos especializados".

O art. 99 estendeu a acumulação remunerada também às funções pública, pois a redação originária de 1967 apenas se referia a cargo, acarretando, como consequência interpretações brandas e extensivas.

Acrescentou-se ao texto mais um parágrafo outorgando competência ao Presidente da República, no interesse do serviço público, para propor lei complementar visando abrir novas exceções quanto à vedação de acumular cargos, exceções estas, no entanto, restritas a atividades de natureza técnica ou científica ou de magistério, obedecendo sempre o princípio da correlação de matérias e compatibilidade de horários.

### CAPÍTULO III

#### O REGIME DAS ACUMULAÇÕES NA SISTEMÁTICA DO ESTATUTO DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS CIVIS DA UNIÃO

##### III.1. Estatuto de 1939 (Decreto-lei nº 1.713, 28 de outubro)

Além da proibição constitucional, inúmeras leis esparsas proibiam a acumulação de cargos até a edição de um estatuto próprio. Não tivemos durante largo período, um código próprio que regesse os funcionários, dando garantias e direitos, acabando com o regime de injustiças e arbítrio nos serviços públicos, que transformavam os cargos em moedas com que se pagavam os serviços públicos, ou servindo de instrumento de vingança, aos que não deixavam se corromper pelas promessas de suborno.

Fez-se obrigatória uma lei que definisse de modo claro e preciso os deveres e direitos dos funcionários públicos e a sua responsabilidade funcional, as condições de investidura, e hierarquia administrativa, de modo a excluir a possibilidade de nomeação feita através de validismo político.

Era necessário elaborar um projeto que atendesse ao nosso meio social. E assim foi elaborado o projeto nº 153 de 1913 cujo artigo 1º conceituou o funcionário público, nos seguintes termos:

"Considera-se funcionário público, para os efeitos da presente lei, todo aquele que ocupa na administração pública, um emprego permanente sujeito à hierarquia e disciplina".

Quanto ao problema objeto deste estudo, o projeto Muniz Sodré o excluiu do Estatuto, porquanto as acumulações remuneradas já estavam incluídas no final do art. 73 da Constituição, que as vedava terminantemente. Nenhuma lei regulava o art. 73. Em 1913 houve uma tentativa, mas foi vetado pelo Congresso.

A Lei nº 1.924, de 5 de janeiro de 1915, nos seus artigos 104 e seus parágrafos, 105 e 107 é que veio regular a matéria.

Esta lei baseou-se na necessidade de grande economia, excluiu toda e qualquer acumulação de vencimentos, gratificação ou subsídio, apesar de antes de sua vigência, o Supremo Tribunal haver entendido que o subsídio do mandado legislativo não estava incluído na restrição imposta pelo art. 73 da Constituição, embora com decisões contrárias. Por isso a matéria foi excluída do Projeto do Estatuto.

O Estatuto dos Funcionários, elaborado por Alaim de Almeida Carneiro, foi aprovado pela Presidência da República através do Decreto-lei nº 1.713, de 28 de outubro de 1939.

As acumulações de cargos foram estabelecidas no capítulo XII, (artigos 209 a 218).

O art. 209 do Estatuto era do seguinte teor:

"É vedada a acumulação remunerada. Esta proibição refere-se à acumulação de funções ou cargos bem como cargos e funções".

Vemos que o texto se refere a cargos e funções, enquanto a Carta de 37 só mencionava "cargos".

O art. 210 proibia o exercício gratuito de função ou cargo remunerado. Pelo art. 211 esta proibição se estendia a todos os cargos públicos da União, Estado ou Municípios, bem como entidades que exercessem funções delegadas do poder público ou que fossem por este mantida ou administrada.

Proibia o art. 214, que o funcionário aposentado ou em disponibilidade exercesse cargo em comissão, cargo ou função estadual ou municipal, sem prévia autorização do Presidente da República. Enquanto durasse o exercício, perderia as vantagens do cargo ou função federal.

Dizia o art. 216, que o funcionário que estivesse acumulando seria demitido de todos os cargos e funções, sendo obrigado a restituir o que indevidamente recebera.

Provada a boa-fé, seria mantido no cargo ou função que exercesse ha mais tempo. Em caso contrário, seria demitido dos dois cargos e ficaria proibido de exercer função ou cargo público pelo prazo de cinco anos, inclusive nas entidades previstas no art. 211.

O art. 218 conferia poderes às autoridades civis, aos chefes de serviço, aos diretores ou responsáveis daquelas entidades, que tivessem conhecimento do que os seus su

bordinados estavam no gozo de acumulação proibida, para la  
vrarem as exonerações que se tornassem necessárias ou comuni-  
cassem o fato a quem de direito, se não fossem de sua compe  
tência, sob pena de incorrer em falta de exação do cumprimen-  
to do dever.

Qualquer cidadão poderia denunciar a existência de  
acumulação, segundo o disposto no parágrafo único do art. 218.

No caso de invalidez, ficava a critério do Presiden-  
te da República, a verificação da capacidade relativa do apo-  
sentado para o exercício de um cargo de confiança.

Previa, pois, o Estatuto, medidas severas para os  
seus infratores.

A nova ordem instituída em 1946, determinou, via  
de consequência, a modificação das regras advindas do perío  
do de exceção.

### III.2. Estatuto de 1952

O Estatuto de 1952, (Lei nº 1.711, de 28 de outu  
bro) baseado na Constituição de 1946, dispões em seus arti  
gos 188 a 195 sobre as acumulações de cargos.

Proibem-se as acumulações de quaisquer cargos, sal  
vo do cargo de magistério com juiz, de dois cargos de magis  
tério ou de um destes com outro técnico ou científico e de  
pois o de dois cargos privativos de médico.

A proibição de acumular não se limita à remunera  
ção, mas abrange, igualmente, a investidura em mais de um car  
go ou uma função pública, embora só um cargo ou uma função

seja retribuída, ressalvadas as exceções legais.

O funcionário não pode invocar direito adquirido para efeito de acumulações de cargos, se exercia cargos incompatíveis.

O funcionário que acumula cargos está sujeito a remoção. Só os juizes são inamovíveis.

A proibição de acumular atinge o funcionário licenciado, mesmo sem vencimentos, o qual só pode ocupar outro cargo administrativo se pedir exoneração.

Quando o funcionário se licenciar para o trato de interesses particulares também não pode acumular, porque o seu vínculo empregatício subsiste, continuando a ser o detentor do cargo, mesmo não recebendo os vencimentos respectivos.

A acumulação de cargos é matéria constitucional, e como tal adstrita aos termos da Carta, não sendo lícito interpretações que extrapolem os dispositivos da Lei Maior.

O art. 189 proíbe acumular cargos da União com os do Estado, Distrito Federal, Municípios, entidades autárquicas e sociedade de economia mista.

Este artigo teve a sua origem no Decreto nº 19.576, de 1931, que visou moralizar o serviço público, garantir o bom desempenho dos cargos e dar igual oportunidade de acesso a cargos e empregos públicos.

As empresas incorporadas ao patrimônio nacional são também atingidas pelas acumulação de cargos, não podendo seus servidores acumular os salários percebidos com as vantagens de cargos ou funções públicas.

O art. 190 veda ao funcionário ocupar duas funções gratificadas ou participar de mais de um órgão de deliberação coletiva. Esta proibição estende-se a qualquer das entidades acima enunciadas.

A Lei n° 563, de 18 de setembro de 1948, previa o exercício cumulativo em mais de um órgão de deliberação coletiva. Se fosse gratuito, não haveria proibição. Mas a Lei n° 1.711 vedou a acumulação em mais de um órgão de deliberação coletiva com ou sem remuneração.

A função gratificada mesmo gratuita, não pode ser acumulada.

O art. 191 permitiu ao funcionário aposentado exercer cargo em comissão e participar de órgão de deliberação coletiva, desde que julgado apto em inspeção médica e uma vez que não tenha atingido a idade máxima de (70) setenta anos, fixada para a aposentadoria compulsória. Também pode exercer mandato eletivo e emprego nas empresas públicas, recebendo cumulativamente suas remunerações.

O regime de acumulações não compreende a percepção conjunta de pensões civis ou militares; a percepção de pensões com vencimentos, remuneração ou salário; a percepção de pensões com provento de disponibilidade, aposentadoria ou reforma e ainda a percepção de proventos quando resultantes de cargos legalmente acumuláveis. Também não estão sujeitas a quaisquer limites (art. 192).

Verificada em processo administrativo a acumulação proibida e provada a boa-fé, o funcionário optará por um dos

cargos, é o que dispõe o art. 193.

Em caso de boa-fé, o funcionário pode optar por um dos cargos e não restituirá nada. Antes era mantido no cargo que exercia há mais tempo, e era obrigado a restituir o que havia recebido indevidamente.

Antes, perdia ambos os cargos e ficava inabilitado para o exercício de função pública pelo prazo de cinco anos.

A Lei pune o procedimento incorreto do servidor que age, conscientemente, violando o direito.

A Lei atual foi mais branda do que em 1939, porque não estabelece prazo para voltar ao serviço público.

O funcionário que procedeu dolosamente e deixou de atender a essa exigência da Lei, deve ter os seus bens se questrados, em tantos quanto bastem à reparação do prejuízo.

Cumprê à Administração adotar os meios de controle legal destinados a coibir os abusos de tal natureza. Sendo o funcionário convidado a optar por um dos cargos, se se recusou a fazê-lo, é de instaurar-se o competente processo administrativo na forma do artigo 217 do Estatuto.

Em 1954, foram regulamentados os artigos 188 a 193 do Estatuto dos Funcionários Públicos.

### III.3. Regulamento dos Artigos 188 a 193 do Estatu to de 1952 (Decreto nº 35.956, de 02-08-954)

O Decreto supra foi modificado pelos de nºs 36.479, de 19 de novembro de 1954; 38.695, de 3 de abril de 1956 e



45.048, de 12 de dezembro de 1958, Lei nº 4.345, de 26 de junho de 1964, regulamentada pelo Decreto nº 54.059, de 27 de julho de 1964.

Um breve comentário das disposições do Decreto nº 35.956, permitirá uma visão global do problema acumulatório.

"É vedada a acumulação de quaisquer cargos" (art. 1º). O artigo baseia-se na Constituição de 1946, cujo art. 185, era idêntico.

As exceções à vedação constitucional, colocaram o magistério, o titular de cargo magistério e o ocupante de cargo técnico ou científico, em situação excepcional, ou quase de privilégio. A interpretação deve ser, nestes casos, restritivas, isto é, adstrita à letra da norma de exceção.

A Comissão de Acumulação de Cargos, criada pelo Decreto nº 35.956, tem entendido que o desempenho de dois cargos em regime permitido de acumulação, impede o exercício ou a retenção do terceiro cargo, conforme o princípio proibitivo da acumulação de cargos públicos.

Toda a possibilidade legal de acumular gira ou se desenvolve em torno do cargo de magistério.

Nossa tumultuada legislação e decisões administrativas sobre a matéria oscilam no mesmo sentido, admitindo que haja acumulação, mas sempre envolvendo um cargo de magistério e limitando a dois cargos no máximo.

Ao se examinar a legitimidade da acumulação, a primeira indagação é se um dos cargos é de magistério. Depois

vem a correlação de matérias e compatibilidade de horários. Estes os princípios gerais.

A expressão cargos, na Constituição, no Estatuto dos Funcionários e neste Decreto, é usada em sentido amplo, como qualquer função ou emprego retribuído pelos cofres públicos, ou entidades que lidem com dinheiros públicos e cujo funcionamento dependam do Governo, ou seus administradores sejam designados pelo Governo (Federal, Estadual ou Municipal).

É válido, ainda o conteúdo do Aviso nº 89, de 4 de junho de 1847, do Ministério da Fazenda, quando afirma que "a incompatibilidade do exercício de empregos diversos consiste em inabilitar o empregado para servir outro ofício, sendo certo que as leis têm criado os empregos para o bem público, e não, para o benefício de quem os ocupa e é esta uma das razões expressas em disposições, de não se acumularem os ofícios em uma só pessoa".

Há quem suponha que não incide em acumulação proibida se não percebe o vencimento, a remuneração, o salário, etc., de outro cargo, ou função ou emprego, o que não corresponde a realidade.

O art. 2º do Decreto nº 35.956 foi modificado pelo de nº 36.479, de 15 de novembro de 1954 e tem o seguinte teor:

"A expressão "cargo" para os efeitos deste decreto, compreende os cargos públicos criados por lei, as funções de extranumerário de qualquer modalidade e todas as outras que hajam sido instituídas com de

nominação própria, número determinado e retribuição certa, pelo Poder Público Federal, estadual ou municipal na administração centralizada ou na autarquia, em sociedade de economia mista e empresas incorporadas ao patrimônio público.

Parágrafo único - Não se compreende na proibição de acumular a prestação de serviços eventuais remunerados aos órgãos e entidades a que se refere este artigo por profissionais de nível universitário superior e por pessoal técnico especializado, desde que a prestação desses serviços de regime especial, haja sido autorizada por lei, decreto, regulamento ou regimento, por motivos de ordem econômica, técnica ou administrativa que desaconselhassem, para sua execução, a criação de quadros ou tabelas com cargos e funções de natureza permanente".

A ampliação do conceito de "cargo" teve como objetivo, limitar o âmbito das acumulações, em obediência ao preceito constitucional.

O texto se ajusta ao da Carta em vigor, que para os efeitos de acumulação, se refere a função ou emprego.

Entendeu-se, de início, que os empregados das economias mistas, por estarem sujeitos ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho não incidiriam nas proibições de acumular, mas conforme parecer da Comissão de Acumulação de Cargos, em que foi relator o Doutor José Medeiros, tal circunstância "não desfigura a característica de cargo, em

seu sentido mais amplo conforme emprega o texto constitucional, que estabelece o princípio da proibição, de acumular cargos".<sup>40</sup>

Afirmava também Levy Carneiro, quando Consultor Geral de República: "Porque equiparou a cargo público, assemelhando-se, a função nas empresas, institutos e estabelecimentos subvencionados ou dependentes do Governo, teria sido injusto o legislador? Ao contrário, trata-se de ampliação muito justificada, muito moralizadora. Alguma coisa bem mais nociva e escandalosa que a acumulação de duas funções públicas, tolerável em certos casos, é a acumulação de função pública com outra no serviço de empresas dependentes ou subvencionados pelo Governo".<sup>41</sup>

A prestação de serviços eventuais não constitui emprego, por isso não está incluída na proibição de acumular, desde que o funcionário não prejudique o expediente na repartição. No caso de se tratar de tarefas definidas e de caráter permanente com remuneração mensal, considera-se emprego, e como tal, incluído nas regras proibitivas.

No caso de prestação de serviços eventuais remunerados determinado por lei, decreto, regulamento, etc., por motivos de ordem econômica, técnica ou administrativa, que

---

40. José Medeiros, in Revista de Direito Administrativo, Vol. 68, 1962, pág. 266.

41. Levy Carneiro, "Pareceres do Consultor Geral da República. Vol. I (dezembro de 1930 a junho de 1931) pág. 175.

para a sua execução não precise de criação de quadros ou tabelas com cargos e funções permanentes, por profissionais de nível universitário, ou por pessoal técnico e especializado, essa prestação de serviços não compreende também na proibição de acumular. O pagamento de serviços credenciados (verificada a sua imprescindibilidade) é feito em forma de "pro labore". É o caso dos médicos credenciados quando atendem aos associados de certas instituições no próprio consultório ou em clínicas particulares, sem horário fixo.

"Art. 3º - Cargo técnico ou científico é aquele 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 exigido habilitação em curso legalmente classificado como técnico de grau ou nível superior de ensino; e
- b) - o cargo de direção privativo de membro do magistério, ou de ocupante de cargo técnico ou científico.

O art. 172 da Constituição de 1934 já falava em cargo técnico-científico. Diz Pontes de Miranda que "exerce cargo técnico-científico aquele que, pela natureza do cargo, nele põe em prática métodos organizados, que se apoiam em conhecimentos científicos correspondentes".<sup>42</sup>

---

42. Pontes de Miranda. Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, pág. 495.

Já Camilo R. Prates, Consultor Jurídico do Ministério da Marinha, concluiu que "a atividade administrativa deve ser tida como técnica, quando o exercício de uma tem sobre a outra influência decisiva, de tal forma que não seja possível, separá-la, tal a interdependência em que se acham".

A Circular nº 6/47, da Presidência da República assim estabelece: "Os cargos técnicos-científicos são os que encerram funções próprias do técnico do mesmo ramo genérico de estudos científicos, ainda que não da mesma disciplina particularizada ou da mesma especialidade".

Já a Constituição de 1946 e as seguintes falam em cargos técnicos ou científicos.

Aqui os dois termos foram separados pela conjunção alternativa "ou", mas não podem ser conceituados separadamente. A idéia de técnico não exclui a de científico.

"Cargos técnicos são aqueles para cujo desempenho é mister familiaridade com determinados métodos, sistematicamente organizados, que repousam no conhecimento científico, ministrado em determinada cátedra".<sup>43</sup>

O cargo técnico, para efeito de acumulação, não pode ser abstraído de conhecimentos científicos. Se fôssemos olhar o cargo técnico no sentido prático, sem os conhecimentos científicos, importaria na impossibilidade material de acumulação.

---

43. José Cretella Júnior. Curso de Direito Administrativo. pág.

Célio Fonseca, em parecer do C.A.C. do DASP afirma: "Um dos objetivos da norma constitucional em permitir a acumulação de cargos no magistério foi o conhecimento específico e especializado de técnico, portanto o servidor que exerça o cargo técnico de nível médio, deve poder lecionar nas escolas técnicas transmitir aos alunos, aquela arte ou ofício que conhece e exerce no serviço público. As artes gráficas técnicas não se ministram em escolas superiores".

Já o ilustre Dr. Corsíndio Monteiro da Silva acha que para se considerar o cargo para cujo exercício se exige certificado de nível médio como de natureza técnica é abrir precedente com conseqüências imprevisíveis, pois considerar cargo de nível médio de ensino como de natureza igual ao de exercício de cargos de conhecimentos científicos ou artísticos de nível superior, acarretaria uma reinvidicação em cadeia sem qualquer interesse para a Administração Pública.<sup>44</sup>

A conceituação de tecnicidade do cargo, para efeito de acumulação, era da competência da Comissão de Acumulação de Cargos atualmente transformada em Coordenadoria de Divisão do Pessoal (CODIPE).

Os cargos de natureza científica devem exigir formação universitária, Já os cargos simplesmente técnicos exigem especialização, para os quais não existem cursos universitários próprios como mecânicos, soldadores, pintores, téc

---

44. Corsíndio Monteiro da Silva. Da Acumulação de Cargos.

Vol. II. 1970, págs. 130/132.

nicos em litogravura, impressão gráfica, etc...

"Art. 4º - Cargo de magistério é o que tem como atribuição principal e permanente lecionar em qualuquer grau ou ramo de ensino. legalmente previsto". Corsíndio Monteiro da Silva acha que exercer magistério, não é somente lecionar, dar aulas, ministrar conhecimentos científicos, teóricos ou práticos, mas também exercer atribuições de direção, orientação, supervisão e coordenação.

"Art. 5º - A simples denominação de "técnico" "científico" não caracteriza como tal o cargo que não satisfazer as condições do art. 3º.

Parágrafo Único - As atribuições do cargo, para efeito de reconhecimento do seu caráter técnico ou científico, serão consideradas na forma dos parágrafos 1º e 2º do artigo 8º".

Para prevenir as conceituações dadas a simples de nominação "técnico ou científico", tem-se de cogitar da natureza das atribuições conferidas ao funcionário. Não se pode pois presumir a tecnicidade ou científicidade do cargo sem saber as atribuições realmente desempenhadas. A repartição ou o próprio funcionário tem que comprovar aquela natureza de acordo com as disposições legais.

"Art. 6º - A compatibilidade de horário será reconhecida quando houver possibilidade do exercício dos dois cargos, em horários diversos, sem prejuízo do número regulamentar de horas de trabalho de



terminada para cada um.

§ 1º - A verificação da compatibilidade de horário far-se-á tendo em vista o horário do servidor nas repartições em que estiver lotado, ainda que ocorra a hipótese do parágrafo único do art. 34 da Lei nº 1711, de 28 de outubro de 1952".

Quanto à compatibilidade de horários para permissão de acumulação de cargos públicos, faz-se mister que numa das atividades não se sacrifique o seu resultado para atender ao interesse pessoal do funcionário.

Quando um cargo é bem desempenhado, dificilmente seu detentor poderá desempenhar outro a contento.

"Art. 7º - O titular de cargo de direção ou chefia não poderá exercer outro cargo, cumulativamente, dentro do horário do expediente normal do serviço que dirige".

Parágrafo único - Na hipótese de repartição ou serviço de funcionamento em vários turnos, o Ministro de Estado fixará o horário do respectivo dirigente, de preferência, coincidente com o turno de funcionamento normal dos serviços administrativos do cargo".

Este artigo foi redigido quando o horário de titular de cargo de direção ou chefia era de 43 horas semanais, Já o § 1º, do art. 1º, da Lei nº 4.345, de 26 de junho de 1964, que modificou este artigo, tem o seguinte teor:

"O funcionário no exercício do cargo em comissão ou

de função gratificada ficará sujeito a horário de trabalho a ser fixado pelo Poder Executivo e que não poderá exceder de 40 horas semanais, ressalva dos os casos de acumulação (Constituição Federal, art. 185), os quais continuam subordinados à disciplina específica e isentos de opção do parágrafo único".

O Decreto nº 54.025, de 16 de julho de 1964, em seu art. 2º determina que os servidores civis do Poder Executivo, das autarquias e demais entidades autônomas cumprirão 32 horas e 30 minutos semanais de trabalho. Logo depois saiu o seguinte Decreto.

O Decreto nº 54.059, de 27 de julho de 1964 ao regulamentar a Lei nº 4.345, fixou um mínimo de 35 horas semanais de trabalho para os ocupantes de cargo em comissão e função gratificada, podendo ser elevados a quarenta horas semanais quando houver interesse e conveniência para a repartição.

Na forma do Decreto nº 54.059, "o desempenho de cargo em comissão ou de função gratificada não impede o exercício de outro cargo público, atendidas as exigências estabelecidas na legislação específica que disciplina o instituto da Acumulação de Cargos (art. 2º)".

Já o Decreto nº 74.449, de 22 de agosto de 1974, determina que os servidores incluídos nos grupos integrantes do Plano de Classificação de Cargos da União das Autarquias Federais de que trata a Lei nº 5.645 de 10 de dezembro de 1970, ficam sujeitos ao regime de 40 (quarenta) horas semanais de

trabalho.

"Art. 8º - A correlação de matérias pressupõe a existência de relação imediata a recíproca entre os conhecimentos específicos, cujo ensino ou aplicação constitua atribuição principal dos cargos acumuláveis.

§ 1º - Tal relação não se haverá por presumida, as terá que ficar provada mediante consulta a todos objetivos, tais como os programas de ensino, no caso de cargo de magistério, e as atribuições legais, regulamentares ou regimentais do cargo, no caso de cargo técnico ou científico.

§ 2º - Nesta última hipótese, a ausência de disposições legais, regulamentares ou regimentais poderá ser suprida com informações objetivas da autoridade competente sobre as atribuições do funcionário, considerados sempre a natureza do cargo desempenhado e o disposto no art. 7º da Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952".

Quanto à correlação de matérias, a reciprocidade de relação deve ser perceptível à primeira vista, porque é a semelhança de conhecimentos que confere a habilitação para o exercício de ambos os cargos.

A correlação de matérias não pode ser presumida. Tem que ser considerada à luz de dados concretos e objetivos. É indispensável que se apresente um liame estreito entre as duas atividades, que estabeleça um nexo de interesse comum aos cargos acumuláveis.

A correlação de matérias mencionada no texto, exige uma ligação mais profunda, que se caracteriza pela existência da relação imediata e recíproca entre os conhecimentos, cujo ensino constitua atribuição principal de dois cargos, de sorte que o exercício simultâneo favoreça melhor o desempenho de ambos.

"Art. 9º - O funcionário que ocupe, em caráter efetivo, dois cargos em regime de acumulação, enquanto investido em cargo de provimento em comissão se afastará de ambos aqueles cargos, a menos que um deles apresente em relação ao último os requisitos previstos no art. 1º, hipótese em que, atendido o que dispõe o art. 7º, se manterá afastado, apenas do outro cargo efetivo, cumprindo que a acumulação seja expressamente autorizada pela forma estabelecida neste Regulamento".

É legalmente impossível a acumulação de dois cargos de natureza técnica ou científica e mais um cargo em comissão.

O que a lei prevê é um cargo técnico ou científico acumulado com um de professor, ou um cargo em comissão com o de magistério, porque quando o funcionário exerce um cargo em comissão, geralmente fica afastado do cargo efetivo e então poderá acumular com o de professor, havendo correlação de matérias e compatibilidade de horários.

O que não se pode admitir é o funcionário ocupante de dois cargos efetivos, ser nomeado para um cargo em comissão, ficar à disposição do Governo estadual e ser nomeado para outro cargo em comissão em sociedade de economia mista ou

empresa pública e ainda ocupar um cargo de magistério, assim como, Diretor de uma repartição pública, ocupante de cargo em comissão, recebendo seus vencimentos, inclusive gratificação pela representação de gabinete, pela sua repartição de origem, ser posto também, à disposição do governo estadual, para ocupar em cargo de Superintendente em uma sociedade comercial, além de ocupar um cargo de magistério.

Ainda que só perceba por um dos cargos em comissão e pelo cargo de professor, está acumulando cargos proibidos taxativamente pela Constituição. Mesmo não percebendo pelos outros três cargos, a situação é ilegal, porque ninguém pode deter em suas mãos quatro ou cinco cargos, apesar de receber só por um ou dois. A Constituição prevê acumulação de dois cargos, mas que um seja sempre de professor (ou dois privados de médico).

Assim, também, ninguém pode exercer mais de uma função. Temos conhecimento, todavia, de funcionário que ocupa doze funções, porque nenhuma delas é remunerada.<sup>45</sup> E, como disse o Dr. Adroaldo Mesquista da Costa, não existe cargo nem função gratuita.

O próprio Estatuto veda a prestação de serviços gratuitos. De outro lado, a administração, não pode aceitar a prestação de serviços gratuitos.

"Art. 10 - A acumulação de proventos de inatividade resultante da aposentadoria ou disponibilidade, ou

---

45. Jornal "O Estado" de 20 de agosto de 1978

destes com a retribuição de atividade, só é permitida quando proveniente de cargos acumuláveis, ressalvados os casos do disposto no art. 24 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 1º - O funcionário em disponibilidade nos termos do art. 24 das Disposições Constitucionais Transitórias poderá acumular os respectivos proventos com os vencimentos de um cargo da atividade, não podendo, todavia, exercer cumulativamente, outro cargo, senão com prejuízo da disponibilidade".

É proibida a acumulação de proventos quando resultantes de cargos que não são legalmente acumuláveis.

O aposentado não se inclui na proibição, na forma do § 3º, do art. 97, da Constituição de 1967 e do § 4º, do art. 99 da Emenda nº 1, de 1969. O funcionário aposentado já não detém o cargo, apenas recebe o prêmio pelos anos de serviço que prestou à Administração Pública. Assim, poderá ocupar um cargo em comissão, mandato eletivo ou prestar serviços técnicos ou especializados, recebendo cumulativamente proventos e vencimentos (ou salários).

O § 1º do artigo 10 veio sanar uma situação excepcionalíssima criada pela Constituição de 1937.

"Art. 11 - O funcionário não poderá exercer mais de uma função gratificada nem participar de mais de um órgão de deliberação coletiva.

§ 1º - O funcionário que, por força de lei ou regulamento, fôr membro nato de órgão de deliberação

coletiva, não poderá ser designado para nenhum ou  
tro, mesmo a título gratuito.

§ 2º - O funcionário que, por força de lei ou regu  
lamento, for membro nato de mais de um órgão de de  
liberação coletiva, poderá dele participar, vedada,  
porém, a acumulação de qualquer remuneração ou van  
tagem".

Vê-se, por este artigo e seus parágrafos, que a  
proibição de acumular é expressa, ainda quando se trate do  
desempenho a título gratuito.

"Art. 12 - Salvo o caso de aposentadoria por inva  
lidez, é permitido o funcionário aposentado exer  
cer cargo em comissão e participar de órgão de de  
liberação coletiva, desde que seja julgado apto  
em inspeção de saúde que precederá sua posse e res  
peitado o disposto no artigo anterior.

Parágrafo único - Enquanto exercer a comissão o  
aposentado perderá os proventos da aposentadoria,  
salvo se por estes optar".

Este artigo foi derogado pelos § 3º do art. 97 da  
Constituição de 1967 e § 4º, do art. 99 da Emenda Constitu  
cional nº 1, de 1969.

"Art. 13 - Não se compreende na proibição de acu  
mular, nem estão sujeitas a quaisquer limites:

- a) - a percepção conjunta de pensões civis ou mi  
litares;

- b) - a percepção de pensões com vencimento, remuneração ou salário;
- c) - a percepção de pensões com proventos de disponibilidade, aposentadoria ou reforma;
- d) - a percepção de proventos quando resultantes de cargo legalmente acumuláveis.

O artigo é claro nada tendo para ser explicado.

"Art. 14 - Verificada, em processo administrativo, acumulação proibida, e provada a boa-fé, o funcionário optará por um dos cargos.

Parágrafo único - Provada a má-fe, perderá todos os cargos e restituirá o que tiver percebido indevidamente".

A clareza também aqui dispensa comentários.

"Art. 15 - Caberá a uma comissão designada pelo Presidente da República emitir parecer sobre os casos de acumulação com fundamento nos princípios constantes deste Regulamento.

§ 1º - A Comissão será constituída de 7 (sete) membros, indicados pelo Diretor Geral do Departamento Administrativo do Serviço Público, deliberando com o mínimo de 5 (cinco) membros.

§ 2º - A Comissão poderá ouvir pessoas ou órgãos especializados, antes de opinar nos casos submetidos à sua apreciação, promovendo diretamente as diligências que se tornarem necessárias.



§ 3º - Cabe ao Diretor Geral do Departamento Administrativo do Serviço Público decidir os casos que for objeto de parecer da Comissão, publicando-se no Diário Oficial, as respectivas decisões.

§ 4º - Das decisões do Diretor Geral do Departamento Administrativo do Serviço Público, caberá recursos, no prazo de trinta dias, ao Presidente da República.

§ 5º - Os trabalhos da comissão serão secretariados por um servidor do Departamento Administrativo do Serviço Público, designado pelo respectivo Diretor Geral.

§ 6º - A Comissão poderá apreciar consultas de candidatos inscritos em concurso ou prova de habilitação ou de pessoas interessadas em esclarecer se a respeito da legalidade de situações que envolvem a cumulação de cargos".

A Coordenadoria da Divisão do Pessoal - CODIPE é um órgão de deliberação coletiva, integrado por técnico em assuntos da administração pública.

Uma vez provocada pelo pedido de reconsideração ou em grau de recurso ao Presidente da República, sua deliberação pode ser reexaminada, com parecer de outro relator, podendo qualquer um dos seus membros pedir vista do processo, para fazer novo estudo. A conclusão é tomada por termo e remetida pelo Presidente da Comissão ao Diretor Geral do DASP, que poderá aprovar ou não, ou em caso de dúvidas ou se a vo

tação não for unânime, submeter o assunto ao Consultor Jurídico daquele Departamento antes de ser enviado com exposição de motivos ao Presidente da República, para dar ou não provimento ao recurso.

O Presidente da República pode ainda submeter o recurso ao Consultor Geral da República.

Conhecemos caso em que o Consultor Geral da República discordou do parecer da Comissão de Acumulação de cargos e mesmo do Consultor Jurídico do DASP, como foi o caso do Parecer nº 559-II, de 6 de setembro de 1967, do então Consultor Doutor Adroaldo Mesquita da Costa.

"Art. 16 - O provimento em cargo federal de quem já ocupe outro em qualquer das entidades enumeradas no art. 2º, ou esteja em gozo de aposentadoria ou disponibilidade, fica condicionado a comunicação desse fato, feita previamente, ou no ato da posse.

§ 1º - Na declaração, o funcionário indicará se considera acumuláveis os cargos ou fará constar a data do pedido de exoneração do cargo incompatível.

§ 2º - A idêntica declaração fica obrigado o ocupante de cargo federal que for provido em cargo de qualquer das entidades indicadas no artigo 2º".

O funcionário é obrigado a comunicar por escrito, podendo tal comunicação ser feita previamente ou no ato da posse.

A norma contudo, não é obedecida por grande parte das repartições. A prova disso é que existem funcionários acu

mulando quatro ou cinco cargos, apesar de receberem por um ou dois deles, sem que nenhuma autoridade tome providências.

"Art. 17 - Caso o servidor considere acumuláveis os dois cargos, a declaração a que se refere o artigo anterior, devidamente instruída pelo órgão de pessoal, será enviada à Comissão para os fins indicados no art. 15.

Parágrafo único - Em se tratando de caso idêntico a outro já decidido na forma do artigo 15, o órgão do pessoal mencionará expressamente a decisão e resolverá o assunto, comprovada a compatibilidade de horário, enviando à aludida Comissão, no prazo de cinco dias, para controle <sup>a</sup> a posteriori um resumo do caso e dos fundamentos da solução adotada".

O dispositivo é endereçado ao órgão do pessoal de todas as repartições para comprovar se a iniciativa tomada pelo interessado é legítima.

Segundo o artigo, o envio desse resumo é para controle "a posteriori". Na realidade a Comissão examina esse resumo e se não homologar, devolverá ao órgão de pessoal. Se a Comissão notar flagrante oposição à lei na acumulação pretendida, como por exemplo, que um dos cargos não seja de magistério, só poderá dar posse, se houver prova da exoneração do outro. Se, ao contrário, tomou posse em cargo que não é acumulável por lei, deve o órgão do pessoal tomar as providências para que seja sanado a irregularidade.

"Art. 18 - Após a publicação deste Regulamento, a

acumulação deverá ser declarada, de modo expresso, no ato do provimento.

§ 1º - Se, entretanto, somente depois de expedido o ato de provimento se verificar que há acumulação permissível, na forma deste Regulamento, o órgão do pessoal promoverá a devida apostila.

§ 2º - Se, antes da expedição do ato do provimento, houver conhecimento de que o servidor exerce outro cargo e considera lícita a acumulação, não havendo orientação definitiva a respeito deverá aquele ato revestir-se de forma simples, cabendo ao órgão do pessoal enviar à Comissão de que trata o artigo 15 os elementos imprescindíveis à apreciação do caso.

§ 3º - A consulta à Comissão só se justifica se o órgão do pessoal verificar que o caso se enquadra nas condições previstas nestes Regulamentos e se, pelo menos, um dos casos for de magistério.

§ 4º - Caso se verifique, desde logo, não se tratar de acumulação permissível, a posse dependerá de prova de haver o servidor solicitado exoneração do outro cargo condicionando-se, neste hipótese, o início de pagamento à expedição do ato de exoneração.

§ 5º - Se a decisão for no sentido da legalidade da acumulação, o órgão do pessoal proverá a apostila a que se refere o § 1º deste artigo; caso contrário, será sustada a posse até a decisão final e

consequente opção, se mantido o pronunciamento da comissão.

§ 6º - O órgão de pessoal só dará posse ao servidor após a decisão favorável da comissão ou quando ocorrer a hipótese prevista no parágrafo único do art. 17.

§ 7º - Se a decisão favorável for reconhecida quando houver expirado o prazo da posse, promover-se-á a expedição do novo ato de provimento, revestido de forma prevista neste artigo".

Para dar cumprimento à disposição acima deve haver organização no serviço de pessoal, principalmente, quando aos funcionários que examinam os casos de acumulação de cargos.

É necessário um serviço bem organizado porque no descuido do cumprimento desses deveres é da exclusiva responsabilidade da "autoridade que der posse ou exercício de cargo sem o cumprimento do disposto no Regulamento", por cujo ato responderá disciplinar e financeiramente.

É pena que, na prática, esta Regulamentação não se ja observada ou bem interpretada, porque existem repartições onde o próprio chefe do órgão de pessoal não toma conhecimento das normas legais proibitivas da acumulação de cargos.

"Art. 19 - A autoridade que der posse ou exercício do cargo sem o cumprimento do disposto neste Regulamento responderá disciplinar e financeiramente por este ato".

Eis outra norma que não é cumprida pelas autoridades. Nenhum cidadão pode alegar que desconhece a lei e muito menos um chefe de repartição pública. Dar posse a funcionários, em um cargo em comissão, sabendo que o mesmo estava à disposição de outra entidade governamental no exercício de outro cargo em comissão, sem ter um dia de exercício no cargo para o qual foi nomeado em sua própria repartição, constitui-se em falta disciplinar possível de punição.

O Professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho, verbera, denominando "filhotismo" as nomeações feitas para afilhados, sem respeito ao que estabelece o Regulamento das Acumulações de Cargos.

"Art. 20 - Os servidores que, na data deste Regulamento, estiverem acumulando cargos, ou participando de mais de um órgão de deliberação coletiva, mesmo se a respeito houver decisão favorável, deverão indicar, por escrito, dentro de cento e vinte dias, a sua situação, esclarecendo, precisamente, a natureza e fundamentos da acumulação.

§ 1º - A declaração a que se refere este artigo será encaminhada, pelos servidores, ao órgão de pessoal do Ministério que a instruirá remeterá à comissão, para os fins do art. 15".

"Art. 21 - Caberá aos órgãos de pessoal exercer fiscalização permanente a respeito da acumulação.

Parágrafo único - Qualquer cidadão poderá denunciar a existência de acumulação irregular".

As denúncias formalizadas são pouquíssimas, enquanto os casos de acumulação absurda, de verdadeiros "cabides de empregos" são muitos.

Como vimos da análise do Decreto nº 35.956, as próprias autoridades nem sempre respeitam as normas positivas e muito menos os funcionários acumuladores de cargos que se aproveitam da displicência e negligência dos chefes dos órgãos de pessoal, para deter em suas mãos quatro ou cinco cargos, infringindo os mandamentos da própria Constituição.

Os preceitos contidos na legislação comentada se ajustam à Constituição atual, que veda as acumulações do cargo, função e emprego, com algumas exceções.

## CAPÍTULO IV

### A ACUMULAÇÃO DE CARGOS E OUTRAS CATEGORIAS DE AGENTES PÚBLICOS

#### IV. Agentes Políticos

Os funcionários públicos são obrigados a se afastar dos seus cargos quando investidos em mandato eletivo federal ou estadual, sendo o tempo de serviço contado apenas para efeito de promoção por antiguidade ou aposentadoria.

Desde a expedição do diploma, não podem os deputados e senadores aceitar cargo, função ou emprego remunerado ou demissível "ad nutum", mesmo que não seja remunerado.

Quanto aos prefeitos, enquanto estiverem no exercício do mandato, serão afastados do seu cargo, emprego ou função, podendo optar pela sua remuneração.

Já de acordo com o art. 15, § 2º, da Constituição, seria remunerado o vereador que exercesse o mandato nas Capitais e Municípios de população superior a duzentos mil habitantes.

Se o mandato de vereador é gratuito, não obsta que o funcionário público exerça os dois.

Pela Emenda Constitucional nº 6, de 4 de junho de 1976, o servidor público federal, estadual ou municipal, da administração direta ou indireta quando investido no mandato



de vereador, havendo compatibilidade de horário, perceberá as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo dos subsídios a que faz jus. Porém, se houver incompatibilidade de horário, será afastado do seu cargo. O tempo de serviço se rã contado para todos os efeitos legais, exceto para prom ção por merecimento.

É proibido ao vereador ocupar cargo em comissão ou aceitar emprego ou função, salvo por concurso público.

#### IV.2 Magistrados

LEI ORGÂNICA DA MAGISTRATURA - (Lei Complementar nº 35, de 14 de março de 1979).

O art. 38 veda aos magistrandos exercer o comércio ou participar de sociedade comercial, inclusive sociedade de economia mista, exercer cargo de direção ou técnico de sociedade civil, associação ou fundação de qualquer natureza.

No art. 65 diz que além dos vencimentos, poderão ser outorgados, aos magistrados, nos termos da lei, as se guintes vantagens:

"I - .....

IX - Gratificação de magistério, por aula proferi da em curso oficial de preparação para a ma gistratura ou em Escola Oficial de Aperfeiçoamento de Magistrados (art. 78, § 1º, e 87, § 1º), exceto quando receba remuneração especí fica para esta atividade".

§ 2º - É vedada a concessão de adicionais ou vantagens pecuniárias não previstas na presente Lei, bem como em bases e limites superiores aos nele fixados"

O art. 122 veda os Presidentes e Vice-Presidentes de Tribunal, assim como os Corregedores participar do Tribunal Regional Eleitoral. E o art. 123 autoriza a prorrogação dos mandatos por igual período, dos que por força de disposição regimental estivessem na data da publicação da Lei, cumprido mandato de um ano.

A Emenda Constitucional nº 7, de 13 de abril de 1977, da qual se originou a Lei Orgânica da Magistratura Nacional, modificou o art. 114, nº I, da Constituição, que tem agora o seguinte teor:

"Art. 114 - .....

I - exercer ainda que em disponibilidade, qualquer outra função, salvo cargo de magistério superior, público ou particular, e nos casos previstos nesta Constituição".

De acordo com a Emenda Constitucional nº 7, o magistrado só poderá lecionar em curso superior, não podendo mais em curso secundário, como também, somente num estabelecimento de ensino superior, seja público ou privado.

Se um juiz lecionar numa fundação, não poderá dar aulas em outra instituição escolar, mesmo sendo uma fundação particular.

Do estudo feito fica evidenciado o tratamento da matéria no texto da Lei Maior, para evitar extensões ou modificações mais simples e rotineiras, através da lei ordinária.

O texto atualmente em vigor procurou dar um equilíbrio, em face dos contrastes entre a realidade de acumulações infringentes e os repetidos vedamentos, abrindo a perspectiva de outras exceções, mas só por iniciativa do Presidente da República, exigidas em qualquer caso a correlação de matérias e a compatibilidade de horários.

#### IV.3. Militares

Desde a nossa primeira Constituição e princípio de proibição de acumular cargos se estendia também aos militares.

O Código de Vencimentos e Vantagens dos Militares do Exército - Decreto-lei nº 2.196, de 1940, adotou diretriz igual ao Decreto-lei nº 24 de 1937.

"Art. 76 - É vedada a acumulação de funções ou cargos públicos remunerados da União, dos Estados ou Municípios, bem como de uma e outra dessas entidades, qualquer que seja a forma de remuneração.

Art. 77 - É proibida acumulação de proventos da aposentadoria, disponibilidade ou reforma, bem como destes com as funções ou cargo público.

Art. 79 - O militar que aceitar nomeação para exercer cargo público em comissão com vencimentos fixados em lei, perderá enquanto durar esse exercício,

os proventos da sua patente, mas voltará a recebê-los, desde que cesse a comissão".

Esta proibição foi reproduzida nos Códigos respectivos dos Militares da Armada, Decreto-lei nº 3.769, de 1941, arts. 53 e seguintes, e da Aeronáutica, Decreto-lei nº 4.169, de 1942, arts. 133 e seguintes.

A Carta de 1946, trazia esta proibição no art. 182, §§ 4º, 5º e 6º. A Constituição de 1967, proibia no art. 94, §§ 3º, 4º e 5º e na Emenda Constitucional nº 1, ficou a proibição inserida no art. 93, §§ 4º, 5º, 6º e 9º.

Diz Pontes de Miranda que "o professor de magistério militar, que proveio do cargo militar, não continua militar, não faz mais parte da tropa. Não é removível, como o militar, nem combate, nem pode ser privado de direitos que a Constituição confere aos Professores, porque a sua função é típica e como tal o legislador constituinte deliberou tratá-lo".<sup>46</sup>

O Professor do magistério militar, que era militar não pode exercer três cargos de magistério, como qualquer outro funcionário, mas pode ter dois cargos, de acordo com o art. 99 da Constituição.

Quem deixou de ser militar, por ter assumido cargo de professor do magistério militar, não pode mais reverter.

A função do professor de magistério militar exerci

---

46. Pontes de Miranda. Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda Constitucional nº 1, de 1969. Vol. IV, pág. 491.

da por professor civil ou que era militar, não é função militar, portanto não é militar, apenas tem título de militar e não cargo de militar.

O Decreto nº 57.775, de 10 de fevereiro de 1966, dispõe no seu art. 4º.

"É vedado o exercício de cargo militar cumulativamente com o desempenho de qualquer cargo público civil".

Para as polícias militares também se aplica o que dispõe a Constituição Federal, podendo o oficial ser nomeado para cargo público, desde que transferido para a reserva, sem vencimentos.

A Constituição não proibe a acumulação de cargos, uma vez que vá para a reserva sem remuneração. O militar da ativa poderá exercer o cargo público de magistério, mas mediante transferência para reserva não remunerada.

A Constituição não admite que o militar reúna os proventos do seu posto aos de outro cargo que exerça, quer se trate de estabelecimento civil ou militar.

O militar não foi aproveitado pela Emenda Constitucional nº 20, que previu a possibilidade da acumulação de dois cargos de médico, pois a Emenda atingiu somente o art. 185 e não o art. 182.

Já a Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, nos arts. 93 e 94, respectivamente, não falam em dois cargos de médicos militares. Só podem acumular no re

ferente ao § 9º do art. 93.

#### IV.4. Ministério Público

A primeira Constituição Brasileira que se preocupou com o Ministério Público, foi a de 1934, colocando-o junto aos órgãos governamentais. A Constituição de 1937, incluiu-o no Título referente ao Poder Judiciário; a de 1946, colocou-o num título especial; a de 1967 voltou a forma de Constituição de 1937, colocando-o no Capítulo do Poder Judiciário, e a de 1969, no capítulo do Poder Executivo.

Quanto ao problema da Acumulação, a Constituição Federal é omissa.

A Constituição do Estado de Santa Catarina de 1947, dedicou o capítulo V, ao Ministério Público e no art. 91, assim se expressava:

"Art. 91 - Os membros do Ministério Público, sob pena de perda de cargo e respectivas vantagens, não poderão exercer outra função pública, salvo o magistério, nem atividade político-partidária".

As Constituições de 1967 e a Emenda de 1970, são omissas quanto ao assunto:

A Lei Orgânica do Ministério Público Estadual (Lei nº 4.557, de 7 de janeiro de 1971), no art. 124 estabelece:

"O exercício do cargo de Ministério Público não permite acumulações com o de outras funções públi

cas, ressalvadas as exceções previstas em lei.

§ 1º - A aceitação de outro cargo incompatível importa na renúncia do anteriormente exercido.

§ 2º - É vedado o exercício da advocacia aos membros do Ministério Público".

Das Disposições Gerais Transitórias, o art. 62, reza:

"Ao Membro do Ministério Público é facultado exercer função gratificada, cargo de confiança ou comissão, mesmo fora do respectivo cargo.

§ 1º - Nessa situação, poderá o membro do Ministério Público optar pelos vencimentos do seu cargo.

§ 2º - É assegurado ao membro do Ministério Público afastado de sua função o direito à contagem integral do tempo de serviço, para os efeitos de promoção apenas, por antiguidade, gratificação adicional, licença prêmio, aposentadoria e quaisquer outras vantagens que decorrerem exclusivamente da efetividade".

O art. 172 diz: "Os casos omissos nesta Lei serão regulados, onde couber, pelo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado de Santa Catarina".

O art. 223 do Estatuto dos Funcionários Públicos do Estado trata da proibição de acumular cargos, nos moldes do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, sendo omissos quanto ao Ministério Público.

cas, ressalvadas as exceções previstas em lei.

§ 1º - A aceitação de outro cargo incompatível importa na renúncia do anteriormente exercido.

§ 2º - É vedado o exercício da advocacia aos membros do Ministério Público".

Das Disposições Gerais Transitórias, o art. 62, reza:

"Ao Membro do Ministério Público é facultado exercer função gratificada, cargo de confiança ou comissão, mesmo fora do respectivo cargo.

§ 1º - Nessa situação, poderá o membro do Ministério Público optar pelos vencimentos do seu cargo.

§ 2º - É assegurado ao membro do Ministério Público afastado de sua função o direito à contagem integral do tempo de serviço, para os efeitos de promoção apenas, por antiguidade, gratificação adicional, licença prêmio, aposentadoria e quaisquer outras vantagens que decorrerem exclusivamente da efetividade".

O art. 172 diz: "Os casos omissos nesta Lei serão regulados, onde couber, pelo Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis do Estado de Santa Catarina".

O art. 223 do Estatuto dos Funcionários Públicos do Estado trata da proibição de acumular cargos, nos moldes do Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União, sendo omissos quanto ao Ministério Público.



Diz o eminente Pontes de Miranda que "o Ministério Público dos Estados-membros compõe-se de funcionários públicos, de carreira, que ingressam mediante concurso de provas e títulos. A aposentadoria dos membros do Ministério Público estáveis é compulsória aos setenta anos de idade e facultativa após trinta e cinco anos de serviço público, para os homens e trinta, para as mulheres".<sup>47</sup>

Também o Professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho comenta que "depois de dois anos de exercício, os membros do Ministério Público, adquirem estabilidade, como aliás, qualquer funcionário Público nomeado por concurso".<sup>48</sup>

Sendo os membros do Ministério Público "lato sensu" considerados funcionários públicos, podem acumular o cargo de magistério, de acordo com o art. 99, III, da Constituição Federal e art. 116, III, da Constituição do Estado de Santa Catarina.

---

47. Pontes de Miranda. Comentários à Constituição de 1967 com a emenda Constitucional nº 1, de 1969, Tomo III, págs. 417/418.

48. Manoel Gonçalves Ferreira Filho. Comentários à Constituição Brasileira, Vol. 2, pág. 196.

CAPÍTULO V**AS FUNDAÇÕES INSTITUÍDAS PELO PODER PÚBLICO E O REGIME  
DAS ACUMULAÇÕES**

Indaga-se frequentemente se os empregados das Fundações instituídas pelo Poder Público estão incluídos na regra proibitiva de acumulação de cargos.

O art. 99 da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, bem como o art. 97 da Constituição de 1967, em seus parágrafos 2º, tratam somente das autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista.

A primeira vista, parecia que a regra geral é a proibição de acumular, mas a hipótese prevista exclui as fundações da proibição.

Daí resulta que não pode, nem poderia haver juridicamente, possibilidade de entender aplicável aos empregados das fundações instituídas pelo Poder Público, da regra proibitiva de acumular cargos, funções ou empregos.

Diz o Professor Caio Tácito: "tendo assim destacado determinados tipos de entes descentralizados - autarquias, empresas públicas e sociedade de economia mista - temos como válido o argumento de que a norma não atinge a outra dessas formas de administração indireta ou descentralizada, a saber "as fundações" criadas pelos Estados, sob o modelo de direito privado e a regência da legislação trabalhista.

No regime de 1946, entendeu-se excluídos da proibi

ção de acumular, os empregos nas fundações do Estado.

A Comissão de Acumulações de Cargos manifestou-se em sentido contrário, com o apoio do ilustre Consultor Geral da República.

A fundação embora instituída por lei e com recursos fornecidos pelo Estado, é pessoa de direito privado, conforme e melhor doutrina da Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal".<sup>49</sup>

Antes do Advento do Decreto-lei nº 900, admitia-se em razão do § 2º do art. 4º, do Decreto-lei nº 200, que a proibição de acumular atingia os empregados das fundações, porque o dispositivo equiparava as fundações governamentais às empresas públicas.

Mas como o Decreto-lei nº 900 suprimiu o § 2º, do art. 4º do Decreto-lei nº 200, não mais prevaleceram os motivos que ditaram a orientação anterior.

O Professor Hely Lopes Meirelles afirma que "ainda pela mesma razão da ilegitimidade da interpretação ampliativa de preceitos restritivos de direito, não fere a norma constitucional em exame a acumulação de cargos, funções ou empregos das fundações governamentais e de outras entidades para estatais não contempladas no § 2º, do art. 99, da Constituição, entre si ou com outros cargos, funções ou empregos da administração direta ou indireta".<sup>50</sup>

---

49. Caio Tácito. Direito Administrativo. 1975, págs. 302/309

50. Hely Lopes Meirelles. Direito Administrativo. 1977, pág. 404.

Em parecer nº 618/68m, nº I-032, de 23 de abril de 1970, Clenício da Silva Duarte, Consultor Jurídico do DASP, assim se manifestou: "Se estivéssemos sob a égide da Constituição de 1946, não teria dúvidas em afirmar, houvesse ou não, a equiparação daquelas fundações às empresas públicas, que o exercício de emprego nelas, por quem fosse titular de cargo público, seria ilícito.

Mas agora, com maior amplitude das exceções à proibição da acumulação, o que redundou na conseqüente restrição para esse efeito, do conceito de cargo público, não seria correto concluir, desde que se contemplam apenas, nessa vedação a administração direta, as autarquias, as sociedades de economia mista e as empresas públicas".<sup>51</sup>

Por conseguinte, não temos mais dúvidas de que as fundações não estão entre as entidades, nem por ampliação de interpretação, da vedação de acúmulo de cargos, funções ou empregos.

A Emenda Constitucional nº 7, de 13 de abril de 1977, ao dar nova redação ao art. 114, I, da Constituição, determinou que o magistrado só poderia lecionar num estabelecimento de curso superior, seja público ou privado. Podemos definir assim, que o juiz só poderá lecionar numa fundação, não podendo lecionar em outra, mesmo que seja particular.

---

51. Clenício da Silva Duarte. Pareceres - Revista de Direito Público. Vol. 12, pág. 105.

## CAPÍTULO VI

### A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE ACUMULAÇÕES

Até certa época, foi por demais vacilante a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre as acumulações de cargos.

Chamado a decidir a respeito de acumulação remunerada, não chegou a firmar jurisprudência tranquila. Vários de seus julgados terminaram por proibir, categoricamente, qualquer espécie de remuneração; outros entendiam que haviam que ser observadas certas restrições estabelecidas em lei.

Apesar de alguma vacilação do Supremo Tribunal Federal, a interpretação do art. 73 da Constituição, logo depois fixou-se o seu verdadeiro sentido, que tem sido aplicado nos últimos julgados, com todo rigor.

Um repassar pela jurisprudência do mais alto Tribunal do País, permitirá conhecer a evolução do problema da acumulação. Fazemo-la em ordem cronológica.

APPELLAÇÃO CÍVEL Nº 1.991. Relator: Ministro Godofredo Cunha. Ementa: - "A Constituição veda claramente o exercício simultâneo de dous ou mais com accumulacão, a percepção de mais de um vencimento pelo mesmo funcionário.

As leis, que dispõe, em sentido contrário não podem ser applicadas, por violar, aquelle preceito constitucional".

Consta do Acórdão: "A accumulação de empregos e vencimentos na mesma pessoa tem sido sempre combatida em toda parte como um dos grandes males da administração pública.

Considerando que, o appellado baseado nas Leis n<sup>o</sup>s. 28, de 8 de janeiro e 44-B, de 2 de junho de 1892, pede a annulação dos actos do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, que lhe não permitiam nos termos do art. 73 da Constituição accumular os vencimentos de lente cathedratico de Economia Política e Finanças da Escola Polytechnica com o de presidente da comissão fiscal e administrativa das obras do porto do Rio de Janeiro;

Considerando que, a Constituição veda claramente na clausula final do art. 73, ~~o~~ exercício simultâneo de dous ou mais cargos com accumulação de remuneração, a percepção de mais de um vencimento pelo mesmo funcionario, isto é, a accumulação de remuneração;

Considerando que, essa clausula não é mais que a applicação lógica do princípio de igualdade perante a lei;

Considerando que, as leis invocadas constituem uma verdadeira derogação da prohibição constitucional;

Considerando que, pode demais a interpretação stricta das leis de excepção não comportaria na mesma ordem profissional, scientifica ou technica as funcções de um e outro cargo;

Acordam dar provimento à appellação ex-offício, para reformar a sentença, pagas as custas pelo appellado". (Revista do Supremo Tribunal. Vol. 4, págs. 52/55. Rio de Ja

neiro, 10 de dezembro de 1910 - Acórdão de 23 de janeiro de 1915).

EMBARGOS REMETIDOS Nº 421. Relator: Ministro J. L. Coelho e Campos. Ementa. - "A proibição das accumulações remuneradas, já modalizada na Lei nº 3.396, de 24 de novembro de 1887, e adduzida no art. 7º, da Lei nº 117, de 4 de novembro de 1892, generalizada e indistincta, como é pelo art. 73 da Constituição, se applica a toda a percepção de vencimentos, seja em que data fôr, de cargos que não podiam ser accumulados". (Revista do Supremo Tribunal. Vol. 10, pág. 195.- Supremo Tribunal Federal, 5 de maio de 1915).

RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 993. Relator: Ministro J. L. Campos e Coelho. Ementa: - "É válido em face da Constituição Federal, o acto do Governo de um Estado, que, de accordo com as respectivas Constituição e Leis, recusa o pagamento de remunerações accumuladas, ainda que a accumulação se dê de cargos de magistratura com o Chefe de Polícia". (Revista do Supremo Tribunal. Vol. 13, págs. 378/379. Supremo Tribunal Federal, 16 de junho de 1917).

EMBARGOS REMETIDOS Nº 1.323. Relator: Ministro Godofredo Cunha. Ementa: "Não é lícito a quem quer que seja accumular remunerações de dois ou mais cargos públicos sejam federaes ou locaes, deante do preceito indisputavel do art. 73, da Constituição da República. As Leis nºs. 28, de 8 de janeiro e 44-B, de 2 de junho de 1892, constituem uma verdadeira derogação da proibição constitucional". (Revista do Supremo Tribunal. Vol. 19, págs. 29/30. Supremo Tribunal Fe

deral, 2 de dezembro de 1918).

APPELAÇÃO CIVEL Nº 2.281. Relator: Ministro Guimarães Natal. Ementa: "O princípio da não acumulação de remuneração é absoluto e compreende toda e qualquer espécie de remuneração, inclusive o soldo". (Revista do Supremo Tribunal, Vol. 19, págs. 95/96. Supremo Tribunal Federal, 10 de janeiro de 1919).

EMBARGOS REMETIDOS Nº 1.323. Relator: Ministro Godofredo Cunha. Ementa. - "São expressamente vedadas as acumulações remuneradas, de quaesquer cofres públicos que proveham e sejam federaes, estaduaes ou municipaes". (Revista do Supremo Tribunal. Vol. 27, págs. 181/183. Supremo Tribunal Federal, 7 de agosto de 1920).

APPELAÇÃO CIVEL Nº 3.641. Relator: Viveiros de Castro. Emenda: "Accumulação por ilegal, de acto que demittiu "ad nutum" um funcionário vitalicio, lente cathedratico de uma escola de ensino superior.

Applicação da Constituição Federal, art. 73, "IN FINE".

São expressamente vedadas as acumulações remuneradas quaesquer que sejam os cofres públicos de que provenha".

Decisão e votos: - Julgando a appelação, o Supremo Tribunal, contra os votos dos Srs. Ministros Viveiros de Castro, Relator e Hermenegildo de Barros - que davam provimento "in totum" às appellações da União - deu provimento em parte, para excluir dos proventos attribuidos ao embargante pela sentença appellada a importância correspondente aos subsidios



por elle recebidos como deputado federal pelo Estado do Piauhy, contra o voto do Sr. Ministro João Mendes, 1º Revisor que confirmava inteiramente a sentença appellada.

O Tribunal contra os votos dos Srs. Ministros Viveiros de Castro, Hermenegildo de Barros, Pedro dos Santos, Sebastião de Lacerda e Guimarães Natal, rejeitou os embargos para manter o Accordam embargado.

Voto do Ministro Pedro Lessa: - (resumido) "depois de ter declarado que nenhuma dúvida lhe pairava no espírito sobre ter sido o embargado regularmente nomeado e ter sido illegal a sua demissão e dando o seu voto no sentido de não ser lícito ao embargado accumular a remuneração do cargo de lente com o subsídio de deputado federal, proferiu as seguintes palavras:

"Tratando-se de um caso de accumulção remunerada, antes de anunciar o meu voto, e para que no espírito das pessoas incautas não perdure alguma impressão que por acaso tenham deixado as intrujices do legista que tanto me tem injuriado e calumniado, pelo medo e exclusivo facto de propugnar eu a verdadeira doutrina, aliás evidente para todos os homens de bôa fé, acerca da matéria tão simples e que só o interesse individual pode complicar, preciso dizer duas palavras, pois esse legista publicou o seu segundo artigo, depois do meu último voto sobre esta espécie, e o seu primeiro artigo foi perfilhado pelo senado, o que pode talvez, imprimir algum credito à ulterior publicação do legista, que procura detrair-me: No segundo artigo do legista, um só argumento novo começa a irromper muito confusamente, em meio da mais densa

caligem, para bem precisar os seus contornos, apresentando-se, em toda a sua nudez, no artigo immediato.

Se no art. 73 a Constituição Federal apenas veda a accumulção de vencimentos de cargos activos, e não se ocupa de aposentadorias ou cargos inactivos, a consequência fatal é que nunca será lícito ao legislador ordinário prohibir de qualquer modo a accumulção de vencimentos de cargos electivos, ou de nomeação, com os proventos de qualquer aposentadoria, jubilação ou reforma. A Constituição, no art. 73, estatue uma regra geral: a todos os brasileiros são accessíveis os cargos publicos. Uma condição unica se prescreve: é necessario que o concorrente a um cargo publico tenha a capacidade, a aptidão, as habilitações, a competência, que essa especie de cargo publico exige.

A mesma Constituição abre "uma exceção unica e exclusiva" a essa regra: os que já exercem um cargo não podem exercer outro, recebendo a remuneração de ambos. Como, pois, poderia o legislador ordinario abrir mais uma exceção à regra geral constitucional? A lei ordinaria a limitar, a reduzir, a cercear uma norma constitucional, a extinguir um direito que a Constituição assegura, é coisa que se cogite sensatamente? Para quem interpreta desse modo o art. 73, a "conclusão unica é que a todos os aposentados, jubilados e reformados, está pela Constituição, garantido o direito de occupar quaesquer cargos públicos, para que tenham idoneidade, sem a menor redução nas vantagens pecuniarias das suas aposentadorias. Têm tal direito por um texto constitucional". Ahi está a unica solução para quem parte das premissas do legista.

O legislador constituinte faculta a accumulação de dois ou mais cargos, desde que, só de um perceba o funcionario os vencimentos. É o que faz actualmente o Sr. Carlos Chagas, sem a mais leve arguição de ninguém. O legislador constituinte permite que um indivíduo accumule dois ou mais vencimentos, desde que só exercça um cargo. É o que quer o legista. O que não tolera o legislador constituinte, segundo o mesmo legista, é que um brasileiro exerça dois ou mais cargos, e perceba as remunerações de todos esses cargos. Accumular "cargos" é lícito. Accumular "retribuições ou vencimentos e aposentadorias", ainda é lícito. O que não é lícito é accumular "cargos retribuidos". Qual a razão de tal preceito legal? Só no Hospício Nacional é possível encontrar quem a explique".

Mais adiante continua o voto: "A invencionice de que eu falsifiquei accordams, tendo por unica base a noticia por mim dada da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, nos termos referidos, revela um espírito capaz de taes falsi dades, ardis e calumnias, que apavora os homens de bem. A "surripiação" da reforma de accordams é outra endromina, que caracteriza bem um entrução: como foi demonstrado, abundante mente, nos artigos de "O Jornal", longe de reformar os seus accordamns, o Supremo Tribunal tem sustentado sempre, por grande cópia de sentenças, de certo tempo a esta parte, inva riavelmente, a sua jurisprudência bem conhecida. No mesmo dia em que um diário de São Paulo publicava o segundo artigo do legista, este Tribunal, mais uma vez, e por uma de suas sentenças mais claras, precisas e correctas, julgava que são

vedadas todas e quaesquer accumulações de remuneração, qual quer que seja a situação em que se achem os accumuladores". (Revista do Supremo Tribunal. Vol. 27, págs. 235/242. Supremo Tribunal Federal, 21 de junho de 1920).

O voto é exaustivo, daí porque o reproduzimos parcialmente.

APPELLAÇÃO CIVEL Nº 3.641. Relator: Ministro Edmundo Lins. Ementa: - "Os lentes substitutos e professores da Escola Superior de Agricultura e Medicina Veterinária são vitalícios.

De accôrdo com a Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é prohibida a accumulação de remunerações de quaesquer funcções públicas, inclusive a legislativa, quer se trate de cargos activos, quer se trate de aposentadorias, jubilações ou reformas, de subsídio ou de vencimentos". (Revista do Supremo Tribunal. Vol. 28, pág. 161/172. Supremo Tribunal Federal, 21 de junho de 1920).

Em 1925, o Ministro Viveiros Castro, escreveu em sua obra "Acordãos e Votos", que "felizmente", a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que, a princípio vacilara, se firmou há mais de oito anos no sentido de considerar inconstitucional todas as accumulações remuneradas, desprezadas as interpretações sofisticadas e as injustificadas exceções estabelecidas nos arts. 104 e 105 da Lei nº 2.924, de 5 de janeiro de 1915".

Em 16 de abril de 1926, na Apelação Cível nº 3.058, relatado pelo Ministro Bendo de Faria, foi denegada ao mili

tar reformado Marechal José Sotero Menezes, a acumulação de sôldo com o subsídio de Senador Estadual na Bahia: - "Contra a Constituição da República ninguém pode adquirir direito e dos seus claríssimos termos resulta de modo absoluto, que na proibição de acumulações remuneradas "incide toda a percepção de remuneração, por motivo de quaisquer cargos ou funções, sejam quais forem as origens de onde emanarem".

"Pouco importa que o mandato legislativo não seja cargo e como vencimento não possa ser qualificado o subsídio que lhe é deferido. A esse propósito já assim entendeu este Tribunal: Considerando, portanto, que a questionada lei nº 2.924, de 1915, dispondo como fez não retroagiu ou violou o direito que o apelado inadmissivelmente invoca contra o aludido dispositivo constitucional, mas antes reafirmou a sua prescrição; Considerando, por conseguinte, que se ninguém pode receber do Tesouro Nacional ou do Estado, ou de um ou outro, mais de um pagamento a título de remuneração de cargo ou de funções, daí resulta manifesta a carência de direito para propositura desta ação". (Revista de Direito. Vol. 80 pag. 303. Supremo Tribunal Federal, 16 de abril de 1926).

São expressivas as manifestações do nosso mais alto Tribunal, através, de reiterados votos dos Ministros Pedro Lessa, Godofredo Cunha, J. L. Coelho e Campos, Viveiros de Castro, Edmundo Lins, Hermenegildo de Barros, Sebastião de Lacerda, Guimarães Natal, Bento de Faria, Rodrigo Otávio, Muniz Barreto, Heitor de Souza, Pedro Mabieli, Firmino Whitaker, Artur Ribeiro e muitos outros.

A Legislação de 1891 a 1930 teve períodos de vacilação para atender conveniências de classes ou de pessoas, mas em regra geral, condenou as acumulações e as exceções abertas foram julgadas inconstitucionais.

Transcreveremos a seguir, apenas as ementas de acórdãos mais recentes sobre o assunto.

RECURSO DE MANDADO DE SEGURANÇA Nº 15.519 GB. Relator Ministro Pedro Chaves, Ementa: Funcionalismo. Com os proventos da aposentadoria não podem ser acumulados vencimentos de mais de um cargo. A lei não permite tríplice acumulação. Recurso não provido. (revista Trimestral de Jurisprudência. Vol. 40, págs. 657 e seguintes. Acórdão de 5 de maio de 1966)

RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 60.047 GB. Relator Ministro Cândido Motta Filho. Ementa: "Não há direito adquirido à acumulação remunerada porque não há direito adquirido depois da Constituição".

Voto do Ministro Hermes Lima: - "Também estou de acordo, porque, no caso, não vejo direito adquirido a ser respeitado em face da federalização da escola, que passou por conseguinte, a integrar, um instituto público, e, portanto, o cargo de professor só podia ser acumulado, nos termos da Constituição, com outro cargo de professor ou com um cargo técnico ou científico. O autor não tinha cargo técnico ou científico, mas cargo meramente administrativo.

Esses princípios foram mantidos na Constituição de 1967, no art. 97, em que figura mais um cargo de acumulação: a de dois cargos privativos de médico. Estendeu a acumulação

a cargos, funções ou empregos em autarquias, empresas públicas e sociedade de economia mista". (Revista Trimestral de Jurisprudência. Vol. 42. págs. 385/388. Acórdão de 17 de março de 1967)

RECURSO DE MANDADO DE SEGURANÇA Nº 16.990. GB. Re

lator: Ministro Aliomar Baleeiro. Ementa: Acumulação de cargos. Não há direito líquido de contratado a acumular ensino com cargo de oficial administrativo de autarquia.

"São inacumuláveis o cargo de oficial administrativo de autarquia federal, de professor contratado". (Revista Trimestral de Jurisprudência. Vol. 43. pag. 513. D.F. Acórdão 7 de março de 1967).

RECURSO DE MANDADO DE SEGURANÇA nº 16.979. GB. Re

lator. Ministro Aliomar Baleeiro. Ementa: - "Não é permitido a acumulação de dois cargos de magistério com os proventos de aposentadoria de um terceiro cargo".

Voto do Ministro Relator: - "No sistema brasileiro, independentemente de outros requisitos, a acumulação de cargos ou de cargos e proventos, está condicionada necessariamente a duas investiduras".

Pronunciamento do Ministro Mário Ribeiro:- "No julgamento do egrégio Tribunal Federal de Recursos, em harmonia com o Relator. Já tive ocasião de proferir voto em caso semelhante e realmente a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

- a) permite a acumulação de dois cargos, desde que um deles esteja o titular aposentado;

- b) não permite, nunca, porém, a acumulação de três cargos, isto é, de três proventos. Quer dizer, no máximo a acumulação vai a dois cargos. Esse o limite intransponível". (Revista Trimestral de Jurisprudência. Vol. 44, pág. 626/627. Acórdão de 13 de fevereiro de 1968).

RECURSO DE MANDADO DE SEGURANÇA Nº 14.595. SP. Relator: Ministro Cândido Motta. Ementa: - "Como autarquia é uma organização de serviço público descentralizado, o funcionário de seu quadro não pode acumular a função que exerce com outra de serviço público municipal". (Revista Trimestral de Jurisprudência. Vol. 37, pág. 188. Brasília, 14 de março de 1966].

RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 76.241. GB. Relator: Ministro Moreira Alves. Ementa: - "Acumulação. Na vigência da Constituição Federal de 1946, era vedada acumulação de subsídios decorrentes de mandato parlamentar com proventos de aposentadoria. Precedentes mais recentes do Supremo Tribunal (M.S. nº 19.902, E.R.E. nº 68.480; R.E. nº 78.949 e R.E. nº 67.894). Recurso Extraordinário conhecido e provido".

Voto do Relator: "O recurso extraordinário foi interposto em 30-05-69 com base em dois fundamentos:

- a) ofensa aos arts. 50 e 185 da Constituição de 1946;
- e
- b) dissídio com o acórdão desta Corte proferido no R.M.S. nº 8.886, do qual se destacou o seguinte



trecho do voto do Sr. Ministro Victor Nunes Leal cuja manifestação foi acompanhada pela maioria do Tribunal:

"Reconheço que a questão não está imune de dúvidas. Sabemos todos que há parlamentares acumulando subsídios com proventos de aposentadoria em cargo que não era de magistério. Em ex-Présidente da República recebeu, com atraso, proventos da reserva cumulativamente com o subsídio da investidura representativa. Parece-me também que a mesma acumulação se permitiu a um militar embaixador. Eu próprio pleiteei, como advogado e obtive do Supremo Tribunal, mediante interpretação do Código de Vencimentos e Vantagens que um militar da reserva acumulasse seus proventos com o exercício e os vencimentos de cargo de dirigente de uma autarquia.

Entretanto, meditando mais profundamente sobre o problema, convenci-me de que essa acumulação é inadmissível em face do art. 185 da Constituição, para cuja interpretação também se deve recorrer o art. 182, § 5º, referente aos militares. O art. 185 só permite acumulação de dois cargos de magistério, ou de um cargo de magistério com outro de natureza técnica, mas não autoriza a acumulação de dois cargos técnicos.

Que esse regime se estende à acumulação de proventos da inatividade a própria Constituição o diz, em relação aos militares, no art. 182, § 5º.

Em relação aos servidores civis no plano federal, a lei ordinária dispõe no mesmo sentido".

O recurso extraordinário foi admitido, porque o Exmo. Sr. Presidente do Tribunal Federal de Recursos, em 20-03-1972, entendeu que a divergência estava superada, pois posteriormente ao julgamento do R.M.S. nº 8.886, seu relator, ao apreciar o R.E. nº 65.716, havia, em face da superveniência da Constituição de 1967 e de 1969, que admitiram acumulação de proventos de aposentadoria, com subsídios de mandado legislativo, retificando sua opinião, razão porque mantivera a decisão então recorrida favorável à tese da acumulação".

Diz ainda o Relator: "não me parece, pois que, mesmo naquela época estivesse superada a divergência. Pelos termos da Súmula nº 286, a divergência tem de estar superada, quando do julgamento do Recurso Extraordinário, e não quando de sua interposição, pois no intervalo entre esta e aquele, a jurisprudência do Tribunal se pode ter alterado.

De qualquer sorte, o recurso extraordinário foi interposto com base na alegação de ofensa ao texto constitucional (arts. 50 e 185 da Constituição de 1946), cumprindo pois examinar a existência, ou não, da pretendida contrariedade, certo como é que, em matéria constitucional não há que se falar em interpretação razoável. Concluiu o Relator pela vedação na vigência da Constituição de 1946, da acumulação de subsídios com proventos de aposentadoria". (Revista Trimestral de Jurisprudência. Vol. 83, págs. 791/796. Brasília, Acórdão de 26 de abril de 1977).

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 20.066. DF. Relator: Ministro Cunha Peixoto. Ementa: Pensão Especial concedida a

viúva de ex-Presidente da República pela Lei nº 1.593, de 31-04-52, com atualizações posteriores de seu valor monetário. Proibição de sua acumulação com outros benefícios recebidos dos cofres públicos, estabelecida no art. 3º da Lei nº 6.095, de 30-08-74".

DECISÃO: - Desprezada a preliminar de intempestividade unanimemente, foi concedida a segurança contra o voto do Relator". (Revista Trimestral de Jurisprudência. Vol. 85, págs. 434/452, Brasília, Acórdão de 13 de outubro de 1976).

Como vimos, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é manifestamente contrária às acumulações de cargos de que não previstas na Constituição.

## CAPÍTULO VII

### O DIREITO COMPARADO E AS ACUMULAÇÕES

Também no Direito Estrangeiro as acumulações de cargos são proibidas, e talvez essa proibição seja mais rigorosa que em nosso direito positivo.

Vejamos a proibição de acumular cargos nos seguintes países:

ESPANHA: - Na Espanha, a lei vigente dos Funcionários Civis do Estado consagra o seguinte princípio no art. 82:

"O desempenho da função pública será incompatível com o exercício de qualquer cargo, profissão ou atividade que impeça ou restrinja o estrito cumprimento dos deveres do funcionário".

Ainda diz que "nenhum funcionário poderá exercer outra profissão, salvo nos casos em que instruído o oportuno expediente com audiência do interessado, se declare pelo Secretário do Departamento correspondente que não prejudica o serviço que o funcionário tenha a seu cargo".

O funcionário espanhol não pode exercer outras atividades públicas nem privadas. Também o funcionário que estiver jubilado ou aposentado não pode prestar serviços de perito de outras atividades particulares, quando o Estado seja parte, nem nos Tribunais de Justiça e o Contencioso Ad

ministrativo ou especiais, nem nas reclamações providas contra atos administrativos de gestão perante os Órgãos e Tribunais Administrativos, dependentes de qualquer Ministério.

Os funcionários não podem desempenhar profissionalmente, serviços de Agências de Negócios de Gestoria Administrativa nas repartições locais ou centrais dos departamentos ministeriais.

O dever de consagrar-se por inteiro e com todo zelo e decoro ao cargo, veda ao funcionário o exercício de outras funções.

A legislação estabelece a incompatibilidade do cargo que desempenha com outro cargo público. Essa simultaneidade impossibilitava o bom serviço de ambos os cargos. Além disso, é verdadeiramente imoral a acumulação de funções públicas. Há sem dúvidas exceções: caso em que o empregado recebe uma simples gratificação.

A Lei de Retribuições declara que os funcionários só podem receber um vencimento, salvo aquelas compatibilidades declaradas em norma.

A aceitação de um cargo incompatível presume a petição de excedência voluntária no cargo anterior. Os interessados em sua provisão poderão declarar a vacância. (art. 83 da L.F.).

Em certas ocasiões a índole do emprego exclui o exercício de determinadas profissões sociais. O funcionário judicial não pode exercer a advocacia. O membro de uma corporação pública não pode desempenhar cargos de direção ou de as

sessoramento em empresas particulares.

A Lei qualifica de falta grave, ou muito grave, o fato de incorrer voluntariamente em qualquer das incompatibilidades.

Só não entra na proibição a representação ou defesa perante os Tribunais ou atuação pericial feita por catedráticos ou professores da Faculdade Universitária ou de Escola especial cujo título e condições ou habilitem legalmente para ditos fins.

Na Espanha o regime das acumulações é muito mais rígido do que no Brasil.

URUGUAI: - No Uruguai as acumulações de cargos também são proibidas terminantemente.

Diz Enrique Sayagués Laso que é proibido o exercício simultâneo de um cargo público com outro cargo público ou determinada atividade privada.

Porém, a proibição não impede que determinados funcionários sejam designados para outros serviços, mas como o exercício simultâneo dos cargos e atividade estão proibidos, o interessado deve optar por um ou por outro.

Geralmente as incompatibilidades se encontram estabelecidas na Constituição e nas leis ordinárias.

Quanto às atividades públicas, o legislador tem consagrado a não acumulação como princípio geral.

Há que distinguir a acumulação de cargos, de soldos ou remunerações e de funções públicas. São coisas distin

tas que podem coexistir ou não, segundo os casos concretos.

Nã acumulação de cargos aparece geralmente acumula  
ção de remunerações. Excepcionalmente, pode dar-se a hipóte  
se de acumulação de remuneração e não de cargos, como no ca  
so de um militar que fora designado para ocupar um emprego  
civil e que pudesse receber o vencimento deste e seu soldo  
como militar. Dita acumulação não é admissível, salvo que a  
lei a autorize.

A não acumulação dos cargos públicos é uma regra es  
tabelecida por lei, com a exceção dos cargos docentes que po  
dem acumular-se livremente entre si ou a de um cargo adminis  
trativo dentro de certos limites, sempre que exista interesse  
para o ensino, percebendo as remunerações respectivas.

As remunerações agora recebem inteiras, pois a re  
dução que existia foi derogada pelo art. 2º da Lei nº 10.810,  
de 16 de outubro de 1946.

Os funcionários não podem dedicar-se à atividades  
privadas que suponham assessoramento e o patrocínio de ges  
tões de particulares ante a repartição a que pertencem.

O regime das acumulações de cargos também no Uru  
guai é muito rígido, quase não existe exceções como podemos  
notar.

ARGENTINA: No direito positivo da Argentina a incompatibili  
dade resulta da oposição de interesses do funcio  
nário ou empregado com respeito aos interesses  
da Administração Pública, prevalecendo sempre es

tes, por isso mesmo os que determinam a exclusão do cargo, função ou emprego. Os interesses da Administração Pública são administrativos, econômicos e morais.

A incompatibilidade pode resultar da incoerência de diversos cargos e da proibição de acumulação deles e da possível subordinação do interesse público ao do funcionário, quando esses interesses não são, em regra geral, paralelos ou coincidentes.

A situação do jubilado cria incompatibilidade quando percebe vencimentos, ou não, a remuneração de um novo emprego, implicando numa acumulação indireta. A lei só tem uma exceção limitada ao cargo de professor.

Também é proibido perceber retribuição pecuniária a título de honorários, que estabelece a Lei nº 12.150 (art.3º) com respeito aos peritos ou profissionais que sejam empregados e tenham vencimentos da Nação.

O Decreto de 7 de dezembro de 1932 proibiu aos funcionários e empregados da Administração Pública representar ou patrocinar litígios contra a Nação e intervir em gestões extrajudiciais em juízos que a Nação seja parte, sob pena de destituição do cargo, salvo quando se trate de defesa de interesses pessoais ou de parentes consanguíneos.

Também deve aplicar-se os mesmos princípios:

1º - quando se trata de dois ou mais empregos, um dos quais é hierarquicamente inferior ao outro, não podendo ser desempenhado pela mesma



pessoa;

2º - quando se trata do exercício profissional e de emprego técnico cujo conteúdo é da mesma índole profissional; exemplo: - membros de um conselho de higiene e preparadores específicos, cuja venda esse órgão administrativo deve aprovar. Essa incompatibilidade é de ordem moral;

3º - quando se trata do exercício de um emprego inferior ou superior hierárquico direto de parente consanguíneo ou afim ou cônjuge, há incompatibilidade de ordem moral, pois é possível - e humano - que em tal caso deixe de exercer do poder hierárquico superior e mais ainda o poder disciplinar.

Determina a incompatibilidade ou melhor inabilidade, o exercício de um emprego com motivo da criação de serviço público ou a determinação de seu regime. Por exemplo, os conselheiros universitários não podem desempenhar cargos criados pelo órgão do qual pertencem, essa incompatibilidade existe durante o mandato e até depois de extinto o vínculo. A mesma restrição deve existir a respeito de seus parentes consanguíneos, afins ou cônjuges do que criou o cargo.

Todo funcionário ou empregado que tenha mais de um emprego ou cargo, está obrigado a denunciar sua própria situação, dispõe o art. 2º, do decreto de 23 de março de 1932, em vigor.

Diz Rafael Bielsa que quando a incompatibilidade é manifesta, não há que cominar pela opção, o simples transcurso do tempo legal sem que a opção se manifeste, deve bastar para a extinção da relação jurídica. É necessário que a Lei assim o estabeleça. O funcionário ou empregado, não obstante isso, continua sujeito ao regime disciplinar, e pode ser destituído se se provar a má-fé.

Em linhas gerais, as normas sobre incompatibilidades são:

- 1º - Proibição de desempenhar mais de um emprego, seja nacional, provincial ou municipal, excetuando-se o desempenho de duas cátedras universitárias ou dos cargos de ensino médio ou especial.
- 2º - Proibição para os magistrados e membros do Ministério Público e fiscal de desempenhar cargos docentes em institutos penderes do Ministério de Justiça e Instrução Pública.
- 3º - Incompatibilidade entre o emprego de professor e maestro (deve entender-se na ordem nacional) e o de funcionário do Poder Legislativo da Nação, do Governador e de Ministro Provincial.

As normas estabelecidas pelo Poder Executivo são gerais e regem toda a Administração Nacional, seja centralizada, seja descentralizada, salvo lei em contrário.

Cessa a incompatibilidade através da Administração

pública como também do funcionário ou empregado quando haja renúncia com a opção de um dos empregos.

Cessa também a incompatibilidade com a supressão do emprego que motiva a acumulação ou pela rescisão, resolução ou caducidade do contrato que criou a incompatibilidade.

Diz Miguel Marienhoff que todo agente público tem o dever de declarar suas atividades de caráter profissional, comercial, industrial, etc., a fim de estabelecer se são com patíveis com o exercício de suas funções.

Por incompatibilidade deve entender-se, por um la do, o dever de não acumular num mesmo agente dois ou mais empregos considerados inconciliáveis pela norma respectiva; por outro lado, o dever de não exercer simultaneamente com o emprego, alguma atividades ou profissão consideradas incompa tíveis com este.

A incompatibilidade aparece fundada em uma razão de caráter prático: ter maior eficiência na prestação dos servi ços evitando que o agente diversifique ou divida sua ativida de em dois ou mais empregos; o segundo aspecto parte de que também a incompatibilidade pode responder a expressa razão prática, seu fundamento geral obedece a uma razão de ordem ética, pois algumas atividades ou profissões podem não re sultar conciliáveis com o exercício da função ou emprego pú blico.

Pode assinalar-se quatro razões que as determinam:

1) - Em primeiro lugar estabelecer um meio jurídi co que permita evitar os evidentes abusos que em todos os paí

ses se tem cometido na provisão de cargos ou empregos da Administração Pública, abusos que consistiram em atribuir o exercício de vários empregos a uma mesma pessoa.

2) Fazer que o agente público - seja funcionário ou empregado - dedique sua atividade, com caráter exclusivo, no desempenho da função ou cargo público.

Isto tende a obter do agente público a máxima eficiência de sua atividade. Mas para que os agentes públicos tenham uma dedicação exclusiva à correspondente função ou emprego é necessário que tenham uma remuneração adequada, que os permitam sobreviver com dignidade e comodidade nas suas necessidades básicas e aos de sua família. Não é razoável pretender muita eficiência da parte de um agente público que viva abaixo de angústia criada por uma situação econômica muito baixa.

3) Obter uma ordenação no mercado de trabalho. Com isto se deseja que o exercício das funções que estão a cargo da Administração Pública seja distribuído entre o maior número possível e conveniente de pessoas, e não entre um reduzido número delas.

4) Impedir que o agente público exerça concomitantemente com o seu cargo ou emprego na Administração, alguma atividade cuja índole não condiga com a função pública. Uma razão moral justifica esse impedimento.

Há que se concordar que certas incompatibilidades estabelecidas pela Constituição Nacional, devem ser respeitadas pelos poderes Executivo; Legislativo e Judiciário.

A atribuição de fixar as incompatibilidades é correlativa à de nomear ou remover os funcionários ou empregados públicos. Quem pode o mais, que é nomear e remover, pode o menos, que neste caso seria estabelecer o regime das incompatibilidades.

Na Argentina as incompatibilidades acham-se expressas em diversos textos positivos. Na Constituição Nacional e Constituições das Províncias, leis formais e decretos do Poder Executivo.

As incompatibilidades se classificam em absolutas e relativas, expressas e virtuais.

São absolutas quando denotam oposição material entre um cargo e outro, seja ele por razão de distância, de horário, resultando impossível o exercício simultâneo de ambos empregos pelo agente público.

As relativas são aquelas que não resultam antagônicas com o conteúdo de emprego, porém cujo desempenho pode chegar a prejudicar ou perturbar o cumprimento da função administrativa.

Incompatibilidades expressas são as estabelecidas pela norma respectiva e virtuais ou implícitas são as que requerem um exame da situação na qual determinaria sua existência ou inexistência.

O pessoal da Administração Pública tem o dever de declarar as atividades privadas que exerça e os cargos ou empregos públicos que desempenhe, a fim de estabelecer-se se ele está em situação de incompatibilidade. O agente público

que não realiza com lealdade esta declaração, ocorre em falta passível das sanções correspondentes.

No caso de acumulação de cargos, a questão resulta de grande número de textos legais, estabelecendo que o novo emprego extingue o anterior.

A incompatibilidade por acumulação de cargos cessa quando o agente deixa de desempenhar um dos ditos cargos conforme estabeleça o direito positivo.

PORTUGAL: - No direito português a teoria da capacidade administrativa de emprego é o princípio de que só pode ser provido num cargo público o indivíduo que não exerça outra função pública ou privada, que com ela seja incompatível.

Diz o Professor Marcelo Caetano que no Direito Administrativo português vigora a regra de que cada funcionário só pode exercer um cargo público.

A acumulação de funções públicas só por exceção é admitida, pois a proibição das acumulações resulta do próprio texto constitucional.

A lei admite acumulação:

- a) - das funções de dois cargos que sejam declarados inerentes;
- b) - quando um cargo não preencha só por si a atividade do ocupante e o Conselho de Ministros autorize o respectivo preenchimento por quem exerça outras funções.

Ao cargo que só por si não justifique um funcionário próprio, é atribuída uma gratificação.

Mas em relação aos raros cargos acumuláveis é preciso ver se são entre si compatíveis.

Chama-se incompatibilidade à impossibilidade legal de desempenho de certas funções públicas por indivíduos que exerça determinadas atividades ou se encontre em algumas das situações públicas ou particulares, enumeradas pela Lei.

As incompatibilidades são umas, comuns a todas as funções públicas, e outras especiais de certo cargo ou função, e podem classificar-se em naturais e morais e em absolutas e relativas.

As incompatibilidades naturais são as que resultam da impossibilidade material de desempenhar simultaneamente dois cargos ou duas atividades dentro das mesmas horas de serviço em diferentes localidades ou dentro da mesma hierarquia.

As incompatibilidades morais são as que resultam da necessidade de impedir que o agente possa ser suspeito de utilizar a função pública para favorecer interesses privados em cuja dependência se encontrasse em virtude de prestar serviços remunerados a particulares e por estar ligado por laço de parentesco a quem possa influir na marcha dos negócios públicos para o seu proveito pessoal.

As incompatibilidades morais verificam-se independentemente de preceito legal que em especial as estabeleça.

As incompatibilidades absolutas são as que não po

dem ser removidas, forçando o funcionário a optar por um dos cargos incompatíveis.

E as relativas são aquelas que podem ser removidas mediante obtenção de autorização, dada pela autoridade competente, para o exercício de dois cargos ou de um cargo e de atividade privada. Esta autorização pode ser condicionada, de modo a garantir o desempenho do cargo ou cargos públicos sem prejuízo para a Administração.

Todas as incompatibilidades são definidas em lei (Constituição, art. 27), mencionando-se nas leis orgânicas dos serviços as que especialmente digam respeito a certas funções.

Notamos que também no direito positivo português as acumulações de cargos são proibidas por texto constitucional e esta vedação é muito rígida.

FRANÇA: - No direito positivo francês, o funcionário não pode exercer outra atividade profissional. Deve todo o seu tempo e sua atividade ao serviço. A sanção prática deste princípio é a proibição da acumulação de uma função pública com toda atividade privada remunerada.

Existem duas regras sobre as acumulações: uma impede a acumulação de uma função pública com uma atividade privada, outra limita as acumulações de empregos públicos.

O funcionário tem o dever de consagrar sua atividade profissional a sua função. Desta idéia decorre a interdição



ção do princípio da acumulação da função pública com uma atividade lucrativa privada.

O funcionário deve ocupar o emprego para o qual foi nomeado, exercer suas funções de maneira contínua e pessoal, não podendo acumular a sua função com um emprego privado, nem com uma atividade pública.

Há exceções como na produção de obras literárias e no ensino das faculdades.

O regime das acumulações de empregos e das acumulações de remunerações está atualmente descrito no decreto de codificação de 11 de julho de 1955, com aplicação pelo decreto de 11 de abril de 1958.

A proibição das acumulações não atinge somente aos funcionários, nem os agentes públicos no sentido jurídico do termo, mas estendeu-se pela Lei de Finanças de 23 de fevereiro de 1963, art. 51, e por outros decretos, ao pessoal de certas empresas públicas e mesmo órgãos privados, quando seu orçamento vem pela metade do produto das taxas parafiscais ou de subvenções fornecidas pela administração pública.

As atividades proibidas ao funcionalismo não são somente o exercício de toda profissão industrial ou comercial, nem toda atividade assalariada, mas todo trabalho mesmo acidental ou momentâneo, realizado mediante remuneração.

O ensino nos estabelecimentos privados está submetido à autorização do Chefe do serviço.

Os professores podem exercer profissões liberais

que decorram da natureza de suas funções.

Há um movimento para introduzir na função pública, o serviço em tempo parcial, que vem ajudar principalmente as mães de família.

O art. 7º do Decreto de 28 de outubro de 1936, já modificado, proíbe as acumulações de cargos, podendo acumular somente com atividades que exigem pouco tempo de serviço; exemplo: engenheiros dando cursos nas escolas técnicas, como a das telecomunicações, professores da faculdade de direito podendo advogar e os médicos podendo acumular os serviços universitários ou hospitalares e ter sua clientela privada.

O princípio disposto no art. 9º diz respeito as remunerações acumuladas, não podem ultrapassar o dobro do vencimento do funcionário.

Em 1936, eram limitados em 50% os recursos tirados da atividade acessória. O Decreto de 11 de julho de 1955, elevou para 100% do vencimento principal. Esta regra se estendia ao aposentado, mas foi abrandada pela lei de 26 de dezembro de 1964.

Para o controle destas disposições, toda remuneração paga por uma repartição pública a qualquer um funcionário, deve ser previamente notificada ao ordenador principal, que indicará se for o caso de proceder abatimentos.

Quando a acumulação de atividades é excepcionalmente autorizada, surge aí o problema de acumulações de remunerações, o qual dá lugar as regras especiais.

Diz Marcel Waline que o funcionário aposentado vol

tando a exercer outro cargo, não tem direito as duas aposentadorias de acordo com o art. L-86, não pode acumular duas pensões.

Depois desta análise do direito comparado, notamos que somente no Brasil é que existe mais exceções aos casos de acumulação de cargos, funções e empregos.

## C O N C L U S Õ E S

1. Embora a realidade caracterizada pelo Direito Positivo Brasileiro, quanto à proibição das acumulações de cargos e empregos públicos, deve a Administração estar permanentemente atenta ao problema, em vista de abusos, cada vez mais evidentes.

2. A preocupação sobre as acumulações, desdobra-se, no Brasil, desde o período colonial, firmada em Cartas Régias, Avisos e Decretos de Portugal, e posteriormente nas Constituições Brasileiras.

3. A tradição constitucional brasileira sedimentou-se no sentido de admitir exceções quanto ao exercício acumulado de apenas dois cargos ou empregos públicos, sendo um deles sempre de magistério, uma vez que haja correlação de matérias e compatibilidade de horários.

4. A Emenda Constitucional nº 20, de 25-05-1966, estendeu as exceções de acumular a dois cargos privativos de médico.

5. Fora dos casos referidos nos itens 3 e 4, é proibida a acumulação de cargos ou empregos.

6. Não obstante a especificação taxativa do texto constitucional, muitas interpretações foram detectadas ao longo desta pesquisa, envolvendo aspectos de ordem subjetiva, permitindo um elastério que colide com as normas em vigor, sobre o regime de acumulações.

7. A proibição de acumular no Direito estrangeiro é mais rígida, não se admitindo em alguns países qualquer exceção, e inclusive, punindo-se com severidade, o funcionário que venha a ocupar mais de um cargo.

8. Para evitar perplexidade e dúvidas na aplicação das leis, seria necessário que estas fossem redigidas de forma mais clara, evitando lacunas que dão ensejo a interpretações ambíguas.

9. A criação de órgãos regionais do DASP, destinados a fiscalizar o exercício acumulativo de cargos ou empregos, seria providência benfazeja, e evitaria a incômoda situação a que possam ser levados os funcionários, em denunciar seus colegas, conforme prevê o Decreto regulamentador dos artigos 188/193 do Estatuto dos Funcionários Públicos Cívís da União.

B I B L I O G R A F I A

ACCIOLI, Vilson. Instituições de Direito Constitucional.  
Rio de Janeiro. Forense 1978.

ALMEIDA, José Américo. Acumulação Remunerada. Sua Interdição.  
Revista de Direito, Vol. V.

ANDRADE, Luciano Benévolo de. Curso Moderno de Direito Administrativo.  
São Paulo. Saraiva. 1975.

ALVAREZ, Sabino-Gendin Y Blanco. Tratado General de Derecho Administrativo.  
Tomo III. Barcelona. Bosc Casa Editorial. 1973.

ALVES, José. Direito Constitucional Brasileiro. São Paulo.  
José Bushatsky. 1973.

Anais da Assembléia Constituinte. Vols. I, II, III, XII,  
XXIV e LX.

ARAGÃO, Orlando Miranda. Acumulação de Cargos - Breve Análise.  
Considerações em torno de alguns problemas. Revista  
de Direito Público. Vol. 28.

Acumulações de Cargos. Revista Jurídica da Procuradoria  
Geral do Distrito Federal nº 9.

ARARIPE JÚNIOR, T. A. Das Acumulações Remuneradas. Sua In-  
terdição. Revista de Direito. Vol. V.

ARAUJO DE CASTRO. A Nova Constituição Brasileira. Rio de  
Janeiro. Freitas Bastos. 1936.

A Constituição de 1937. Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1941.

A Reforma Constitucional. Rio de Janeiro. Freitas Bastos. 1926.

ARISTIDES MILTON. A Constituição do Brasil. Rio de Janeiro Typographia Nacional. 1898.

AUBRY, Jean-Marie et Robert Duccos-Ader. Droit Administratif. Toulouse. France. Dalloz. 1973.

AZEVEDO, José Afonso Mendonça de. A Constituição Federal Interpretada pelo Supremo Tribunal Federal. Rio de Janeiro José Konfino. 1925.

BANDEIRA DE MELO, Celso Antonio. Aposentadoria Tríplice. Revista de Direito Público. Vol. 28.

BANDEIRA DE MELO, Celso Antonio. Regime Jurídico dos Funcionários Públicos. São Paulo. Revista dos Tribunais. 1975.  
Apontamentos Sobre os Agentes e Órgãos Públicos. São Paulo. Revista dos Tribunais. 1972

BANDEIRA DE MELO. Oswaldo Aranha. Princípios Gerais de Direito Administrativo. Vol. II. Rio. Forense. 1974.  
Princípios do Estatuto do Agente Público, São Paulo. Revista de Direito Público. Vol. 3  
Teoria dos Servidores Públicos. Revista de Direito Público. Vol. 1.

BARBOSA, Ruy. "CHRONICA" Accumulações Remuneradas. Revista Forense. Vol. XX.

BASTOS, Celso Ribeiro. Elementos de Direito Constitucional. São Paulo, Saraiva, 1975.

- BIELSA, Rafael. Derecho Administrativo. Tomo III. Buenos Aires. La Ley S/A. 1964.
- Principios de Derecho Administrativo. Legislación Administrativa Argentina. Buenos Aires. Libreria Y Editorial "El Ateneo". 1948.
- La Función Publica. Caracteres Jurídicos Y Politicos. La Moralidad Administrativa. Buenos Aires. Roque Depalma. 1960.
- CAETANO, Marcelo. Manual de Direito Administrativo. Tomo II. Rio de Janeiro. 1970.
- CAMPOS, Francisco. Direito Administrativo. Rio de Janeiro. Imprensa Nacional. 1943.
- CARNEIRO. Alaim de Almeida. Acumulação Remunerada. Cargo e Função. Revista de Direito Administrativo. Vol. 15.
- Funcionários Públicos e a Constituição. Revista de Direito Administrativo. Vol. 33
- A Acumulação de Cargos Públicos. Revista de Direito Administrativo. Vol. 10
- Acumulação Remunerada. Cargo Técnico. Revista de Direito Administrativo. Vol. 25.
- CAVALCANTI UCHOA, João de Barbalho. Constituição Federal Brasileira. Rio de Janeiro, Jacintho Ribeiro Santos. 1902.
- Constituição Federal Brasileira. Rio de Janeiro. F. Briguet e Cia. 1924.
- CAVALCANTI, Themístoches Brandão. Da Função Pública. Funcionários e Extranumerários - Seu Regime Jurídico. Rio de Janeiro. Freitas Bastos. 1942.



- O Funcionário Público e o seu Regime Jurídico. Tomo II. Rio de Janeiro. Borsoi. 1958.
- O Funcionário Público e o seu Regime Jurídico. Rio de Janeiro. Freitas Bastos. 1946.
- A Constituição Federal Comentada. Vol. IV. Rio de Janeiro. José Konfino. 1949.
- Tratado de Direito Administrativo. Vol. IV. São Paulo, Freitas Bastos. 1961.
- Curso de Direito Administrativo. Rio/São Paulo. Freitas Bastos. 1967.
- CIRNE LIMA, Ruy. Princípios de Direito Administrativo Brasileiro. Porto Alegre. Livraria Sulina. 1954.
- CONTREIRAS DE CARVALHO, A. A. Estatuto dos Funcionários Públicos Interpretado. Vol. II. Rio de Janeiro. Revista Forense. 1955.
- COSTA, Adroaldo Mesquita. Pareceres D.O.U. de 09-10-1964; 23-06-1964 e Parecer nº 559-H. D.O.U. 15-09-1967.
- CRETELA JÚNIOR, José. Tratado de Direito Administrativo. Vol. IV. Rio "São Paulo. Freitas Bastos. 1964.
- Tratado de Direito Administrativo. Rio de Janeiro. Forense. 1967.
- Direito Administrativo. São Paulo. Bushatsky. 1973.
- Direito Administrativo do Brasil. São Paulo. Revista dos Tribunais. 1958.
- DUARTE, Clenício da Silva. Pareceres. Revista de Direito.

Vol. 12. pág. 105.

DUARTE, José. A Constituição Brasileira de 1946. Vol. III. Rio de Janeiro. 1947.

ESPÍNOLA, Eduardo. A Nova Constituição do Brasil. Direito Político e Constitucional Brasileiro. Rio de Janeiro. Freitas Bastos. 1946.

Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União de 1939 e 1952. Saraiva. 1956.

Estatuto dos Funcionários Públicos do Estado de Santa Catarina. Florianópolis, Lunardelli. 1974.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Comentários à Constituição Brasileira, Emenda Constitucional nº 1. Vol. II. São Paulo. Saraiva. 1974.

FLEIUSS, Max. História Administrativa do Brasil. São Paulo. Companhia de Melhoramentos. 1925.

GRILLO, Antonio Niccoló. O Regime de Acumulações de Cargos no Direito Administrativo Brasileiro. Florianópolis. 1965.

GUIMARAES, Alberto D'Araujo. "Silva Lisboa" (Visconde de Cairu). Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro. Vol. III. 1942.

HERMES Lima. O Espírito da Constituição de 1946. Estudos sobre a Constituição Brasileira do Instituto de Direito Público e Ciência Política. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas. 1954.

- ITAGIBA, Ivair Nogueira. O Pensamento Político Universal e a Constituição Brasileira. Vol. II. Rio de Janeiro. 1946.
- JACQUES, Paulino. Curso de Direito Constitucional. Rio de Janeiro. Revista Forense. 1958.
- JESE, Gaston. Principios Generales del Derecho Administrativo. Buenos Aires. Editorial Palma. 1949.
- LASO, Enrique Sayagués. Tratado de Derecho Administrativo. Montivideo. Talleres Gráficos Barreiro Y Ramos S/A. 1963.
- LAUBADÈRE, André. Manuel de Droit Administratif. Paris. Berneord S.A. 1976.
- Traité Elementaire de Droit Administratif. Paris. Librerie Générale de Droit et Jurisprudence. 1970.
- LESSA, Pedro. "Páginas Destacadas". Voto. Acumulações de Cargos. Revista de Direito. Vol. X.
- Jurisprudência Brasileira. Vol. 15. Funcionários Públicos. São Paulo. Juruá. 1978.
- MARIENHOFF, Miguel S. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo III-B. Buenos Aires. Abeledo-perrot. 1974.
- MAXIMILIANO, Carlos. Comentários à Constituição Brasileira. Rio de Janeiro. Jacintho Ribeiro dos Santos. 1918.
- Comentários à Constituição Brasileira. Porto Alegre. Livraria Globo. 1929.
- Comentários à Constituição Brasileira. Vol. III. Rio/São Paulo. Freitas Bastos. 1948.

MAZAGÃO, Mário. Curso de Direito Administrativo. São Paulo. Revista dos Tribunais. 1974.

MEDEIROS DA SILVA, Carlos. Disponibilidade em Virtude de De acumulação. Parecer nº 9.868-46. Revista de Direito. Vol. 28. Revista de Direito Administrativo. Vol. 33.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo. Revista dos Tribunais. 1976.

MENEGALLE, J. Guimarães. O Estatuto dos Funcionários Públicos. Vol. II. Rio de Janeiro. Forense. 1962.

PONTES DE MIRANDA. Comentários à Constituição da República dos E. E. do Brasil. de 1934. Tomo II. Rio. Editora Guanabara. 1937.

Comentários à Constituição de 1937. Tomo III. Rio de Janeiro. Guanabara. 1938.

Comentários à Constituição de 1946. Vol. IV. Rio de Janeiro. Henrique Cahen. 1947.

Comentários à Constituição de 1967. Tomo III. São Paulo. Revista dos Tribunais. 1967.

Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda Constitucional nº 1, de 1969. Tomo III. São Paulo. Revista dos Tribunais. 1970.

MONTEIRO DA SILVA, Corsíndio. Acumulação de Cargos. Regulamentos e Comentários. Brasília. Imprensa Nacional. DASP 1962.

Da Acumulação de Cargos. Histórico e Regime Vigente. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 1964.

- Acumulação de Cargos. Rio de Janeiro. Borsoi. 1965.
- Da Acumulação de Cargos. Tomo II. Pareceres. Universidade Federal de Goiás. 1973.
- MORAES SALLES, José Carlos. "Acumulação de Cargos de Magistério". Revista de Direito Público. Vol. 19.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueredo. Curso de Direito Administrativo. Rio de Janeiro. Forense, 1976.
- OGGERO, Luiz Ubiratan. Acumulação Remunerada. Revista de Direito Administrativo. Vol. 115.
- Acumulação de Cargos. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Juiz de Fora nº 5.
- OLIVEIRA FARIA, Anacleto de. Os Servidores Públicos Face a Nova Constituição. Revista de Direito Público. Vol. 4
- OLIVEIRA SANTOS. Direito Administrativo e Sciencia da Administração. Rio de Janeiro, Jacintho Ribeiro dos Santos. 1919.
- OVIEDO, Carlos Garcia - Enrique Martinez Useros. Derecho Administrativo. Madrid. Artes Graficas Uberoamericanas S.A. 1968.
- PACHECO, Cláudio. Tratado das Constituições Brasileiras. Vol. XIII. Rio de Janeiro, Freitas Bastos. 1965.
- PEISER, G. Droit Administratif. Paris. Dalloz. 1973.
- PESSOA SOBRINHO, Eduardo Pinto. Manual dos Servidores do Estado. Vol. II. Rio de Janeiro. Freitas Bastos. 1968
- PINTO FALCÃO, Alcino. Constituição Anotada. Vol. III. Rio Janeiro. José Konfino. 1957.

- PONTES, Walmir. Programa de Direito Administrativo. São Paulo. Sugestões Literárias S.A. 1975.
- REALE, Miguel. Acumulação Proibida de Cargos de Magistério. revista de Direito Público. Vol. 15.
- Reforma Administrativa. Relação Atualizada. Senado Federal 1976.
- RÉGIS, Osni. Emenda Constitucional nº 20. Brasília. Senado Federal.
- Revista de Direito Administrativo. Vol. 1, 2, 3, 8, 10, 15, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 29, 31, 33, 34, 51, 98, 99, 106, 111, 112, 113, 116, 117, 120, 123, 126, 127.
- Revista de Direito Público. Vols. 2, 3, 4, 7, 9, 12, 15, 18, 19, 20, 23, 25, 27, 28, 29.
- Revista do Supremo Tribunal. Vols. II, IV, V, X, XIII, XV, XVIII, XIX, XX, XXIII, XXIV, XXVIII, XXX, XXXIII, XXXV, XXXVIII, XL, XLII, L, LII.
- Revista do Serviço Público. Vols. 2, 10, 17, 21, 35, 47, 81 n.ºs 2 e 3, e 99.
- Revista Forense. Vols. 115, 121, 153, 201, 214, 223, 245, 248.
- Revista de Direito. Vols. III, V, X, XV, XVII, XX, XXI, XXIV, XXVIII, XXXI, XXXII, XXXV, XL, XLV, L.
- Revista dos Tribunais. Vols. 214, 302, 315, 321.
- Revista Trimestral de Jurisprudência. Vols. 37, 40, 42, 50, 53, 55, 61, 65, 72, 81, 83, 88, 90.

- Revista Arquivo Judiciário. Vols. 3, 5, 6, 8, 10, 11, 13, 15, 19, 21, 25.
- RIBEIRO, Fávila. Acumulação Ilícita de Cargo Público. Revista Vol. 15.
- SAMPAIO DÓRIA, A. Direito Constitucional. Vol. IV. Comentários à Constituição de 1946. São Paulo. Max Limonad. 1960
- SAMPAIO DÓRIA, Omar. Acumulação Remunerada. Correlação de Materiais. Revista de Direito. Vol. 18.
- SARASATE, Paulo. A Constituição do Brasil ao Alcance de todos. Rio/São Paulo. Freitas Bastos. 1967.
- SCANTIBURGO, Júlio. Elementos de Direito Administrativo. São Paulo. Sugestões Literárias. 1975.
- SIMAS, Henrique de Carvalho. Manual Elementar de Direito Administrativo. Rio de Janeiro. Freitas Bastos. 1974.
- TÁCITO, Caio. Direito Administrativo. São Paulo. Saraiva. 1975. Acumulações de Cargos na Constituição do Brasil. Revista de Direito Público. Vol. 7.
- WALLADÃO, Haroldo Teixeira. Parecer nº 27-R. Consultoria Geral da República. D.O.U. 29/05-1940.
- WALLER, Wladimir. Os Funcionários Públicos à Luz da Jurisprudência. São Paulo. Sugestões Literárias. 1976.
- VALOIS DE CASTRO. Acumulações Remuneradas. Revista Forense. Vol. 20.
- VASCONCELLOS, José Mattos. Direito Administrativo. Vol. II. Rio de Janeiro. Imprensa Nacional. 1937.

- VIANA, Paulo Domingues. Do Estatuto dos Funcionários Públicos. Rio de Janeiro, Jacintho Ribeiro dos Santos. 1915.
- VIEIRA, Padre Antonio. Sermões. Vol. I. Tomo III, Porto. Lello & Irmãos. 1959.
- VISCONDE URUGUAI. O Direito Administrativo. Tomo I. Rio de Janeiro. Typographia Nacional. 1862.
- Ensaio Sobre o Direito Administrativo. Rio de Janeiro. Imprensa Nacional. 1960.
- VIVEIROS DE CASTRO. Acórdãos e Votos. Rio de Janeiro, Freitas Bastos. 1925.
- WALD, Alnoold. Acumulação em Fundações. Revista de Direito Público. Vol. 12.
- WALINE, Marcel. Précis de Droit Administratif. II, Paris, Edition Montchrestien. 1970.
- WANDERLEY, Thomaz. Cargo Público e Mandato Político. Revista dos Tribunais. Vol. 315.