

# ACUMULAÇÕES REMUNERADAS

## I

J. A. DE CARVALHO E MELLO

"Os cargos públicos civis, ou militares, são acessíveis a todos os brasileiros, observadas as condições de capacidade especial, que a lei estatuir, sendo, porém, vedadas as acumulações remuneradas". (Const. de 1891; Reforma Const. de 1926, art. 73).

"Excetuam-se os cargos do magistério e técnico-científicos, que poderão ser exercidos cumulativamente, ainda que por funcionário administrativo, desde que haja compatibilidade dos horários de serviço".

"As pensões de montepio e as vantagens da inatividade só poderão ser acumuladas, si, reunidas, não excederem o máximo fixado por lei, ou si resultarem de cargos legalmente acumuláveis".

"É facultado o exercício acumulativo e remunerado de comissão temporária ou de confiança, decorrente do próprio cargo".

"A aceitação de cargo remunerado importa a suspensão dos proventos da inatividade. A suspensão será completa, em se tratando de cargo eletivo remunerado com subsídio anual; si, porém, o subsídio for mensal, cessarão aqueles proventos apenas durante os meses em que for vencido". (Const. de 16 de julho de 1934, art. 172, Parágrs. 1.º a 4.º).

"É vedada a acumulação de cargos públicos remunerados da União, dos Estados e dos Municípios". (Constituição de 10 de novembro de 1937 art. 159).

As acumulações remuneradas constituíram, sempre, objeto de especiais cuidados de políticos e estadistas, de governos e administrações. Dizem-no as crônicas de antanho; os anais o afirmam e os fastos o certificam.

Perlustre-se a história política, administrativa e judiciária do país e nela se encontrará, a cada página quasi, a segurança dêsse enunciado. Aquí é a hermenêutica que beneficia; aí, a proteção que favorece; ali, a astúcia que gratifica ou o ardil que, visando dedicações, faz mercê. Diferentes tentativas, de carater especioso e finalidade permissiva, o revelam; reiteradas provi-

dências legislativas o atestam; medidas executivas diversas o asseguram e decisões judiciárias repetidas o confirmam. Ligeiro contato com o passado escrito demonstrará a verdade dessa narrativa.

De fato. Múltiplos, através de várias décadas, foram os registos das proibições expressas e das tolerâncias descabidas. Uma vez por outra, surgiam normas impeditivas da formação e maior desenvolvimento das acumulações remuneradas, sem que, entretanto, desaparecessem os atos de feição meramente contemporizadora. Inúmeras regras, ordinariamente acompanhadas de sanções penais, ameaçavam os infratores de todos os matices, o que não obstava à concessão de mercês e à outorga de graças e favores.

Na verdade, sem levar em conta os atos da Metrópole (1) — e o próprio sentimento religioso se insurgira contra êsse estado de coisas pela palavra candente de Vieira, num sermão da terceira domingo da quaresma, em 1655 (2) — vê-se que imenso repositório de preceitos específicos pontilha os arquivos de mais de um centenário da legislação pátria (3).

(1) Carta régia, de 6-5-1623; Alvará, de 8-1-1627; Decreto, de 21-9-1638; Alvará, de 26-10-1644; Decreto, de 28-7-1668; Decreto, de 21-9-1677; Decreto, de 18-7-1681; Carta régia, de 6-8-1682; Decreto, de 3-9-1682; Decreto, de 30-3-1685; Decreto, de 30-3-1686; Decreto, de 20-2-1688; Decreto, de 12-11-1701.

(2) "Ha sujeitos, na nossa Corte, que têm lugar em três e quatro tribunais; que têm quatro, que têm seis, que têm oito, que têm dez officios. Este Ministro universal não pergunto como vive, nem quando vive. Não pergunto como acode a suas obrigações, nem quando acode a elas. Só pergunto como se confessa".

(3) Decreto, de 13-2-1822; Decreto, de 18-6-1822; Lei, de 18-9-1828; Lei das Reformas Constitucionais, de 16-8-1834; Aviso, de 22-6-1843; Aviso n. 89, de 4-7-1847; Decreto n. 1.331-A, de 17-2-1854; Aviso n. 385, de 5-9-

Entretanto, diga-se à puridade, em que pese à autoridade da lei, o mal, insidioso e rebelde, a tudo sobreviveu, evidenciando a renitência nas remissões enganadoras que apresentava, sempre prodrômicas de novos surtos, não raro de grande êxito.

Pudera! E' que, em favor das pretensões dos interessados, encorajando-lhes as investidas, ora veladas, ora desenvoltas, a tempo acorriam. solícitas, a política, a sofisticada e as decisões dos tribunais (4).

Estas, plasmadas numa interpretação proscribente dos fins, infirmativa da razão de ser e infringente do espírito do preceito constitucional proibitivo das acumulações remuneradas, e contravinte, mesmo, do sentido gramatical dos seus termos, animavam a insaciável cupidez dos famosos monopolizadores de vencimentos, gratificações, proventos, cargos, empregos e funções. Aquela, habil e solerte, untuosa e insinuante, a serviço da ambição própria e de terceiros, obtinha o julgado que sagrava um suposto direito, atentatório

1861; Aviso n. 77, de 21-3-1864; Lei n. 3.396, de 24-11-1888; Constituição Federal, de 24 de fevereiro de 1891; Lei n. 28, de 8-1-1892; Lei n. 44-B, de 2-6-1892; Decreto n. 117, de 4-11-1892; Aviso, de 14-10-1895; Decreto n. 7.503, de 12-8-1909; Lei n. 2.924, de 5-1-1915; Lei n. 3.089, de 8-1-1916; Decreto n. 12.296, de 6-12-1916; Decreto n. 14.220, de 7-7-1920; Lei n. 4.242, de 5-1-1921; Lei n. 4.531, de 28-1-1922; Reforma Constitucional, de 1926; Decreto n. 19.576, de 8-1-1931; Decreto n. 19.949, de 2-5-1931; Decreto n. 20.199, de 10-7-1931; Constituição de 1934; Constituição de 10-11-1937; Decreto-lei n. 24, de 29-11-1937; Decreto-lei n. 1.713, de 28-10-1939.

(4) Acórdãos, de 19-8-1899: "O subsídio do mandato legislativo não está incluído na restrição imposta pelo art. 73 da Constituição Federal; cf. Ac. de 14-6-1912. Acs., de 14-12-1910 e de 6-9-1911: "A acumulação remunerada, de que fala o art. 73 da Constituição Federal, não pode, nem deve ser aplicada com tamanho rigor, que exclua toda e qualquer percepção simultânea de dinheiros públicos por um só indivíduo; é mister bem distinguir e restringir até onde vai a proibição do preceito constitucional na espécie sujeita". Acs. de 13-9 e 14-10-1911: "A Constituição Federal, em seu artigo 73, proíbe a acumulação de cargos remunerados, mas não dos vencimentos de aposentadoria e cargo remunerado; e si da acumulação de dois ou mais cargos pode resultar prejuízo para as respectivas funções, o mesmo não resulta da acumulação de vencimentos da aposentadoria". "É permitida a acumulação de vencimentos de um cargo e uma aposentadoria, quando esta tiver sido concedida, não por invalidez, mas pelo decurso de certo tempo ou implemento de determinada idade, como acontece aos professores e militares". Ac. de 14-12-1910: "Em primeiro lugar é de atender que a Constituição Federal nada tendo que ver com a aplicação dos dinheiros dos Estados e Municípios e com os direitos dos seus respectivos funcionários, falando de modo geral — não deve ser entendida, no seu citado dispositivo, como abrangendo sinão dois ou mais empregos federais; em segundo lugar, não é menos de se atender à espécie dos empregos acumulados". Ac. de 8-4-1914: "Não incorre na censura do artigo 73 da Constituição Federal o funcionário em disponibilidade, que, na vigência dessa situação, aceita nomeação de outro Estado".

da Constituição e das leis. Aqueloutra, por indole mal inspirada, garantia os flancos e a retaguarda das forças em operações...

Com efeito. O político, para retribuir favores de toda espécie, procurava orientar a elaboração de regras vulneráveis à burla e à chicana; o sofista, ora atendo-se, ora fugindo à literalidade das normas, alinhava argumentos ao sabor dos interesses cúpidos que defendia; o Poder Judiciário, persistindo, em errônea interpretação, contra a palavra autorizada do Ministro Pedro Lessa, assegurarara-lhes, por vários anos, o triunfo das investidas.

Ante isso, bem se está a ver que as acumulações remuneradas têm agido, continuamente, como meio e fim e jamais conforme a lei de causa e efeito.

Dizer, portanto, sobre a sua morfogenia é tarefa difícilima; é despender esforço inútil, tal a policromia das suas exibições, quasi nunca em reprise.

Por outro lado, não menos árduo e improdutivo será o trabalho de pesquisa da sua prognose, dada, igualmente, a proteiformidade de recursos à mão dos seus aproveitadores. Por isso mesmo, bem diferente são os aspectos que cada caso oferece, insuficientes, na maioria das vezes, para demonstrar-lhes os indícios, a marcha, as crises e o desfêcho. Entretanto, para satisfazer os reclamos dos impenitentes prescritores das causas de todas as coisas, em frente dessa diversidade de processos e de recursos e dessa proliferação heterogênea de meios e modos de investir, que lhes são peculiares, admite-se que, por empréstimo, se atribuam às acumulações remuneradas origens puramente reflexas. E, nessa hipótese, serão elas orgânicas à civilização que, tanto mais se desenvolve, quanto, sob falsos pressupostos, se alcançadora em fausto e se anega em vício, impondo-se deveres de gozos morais e materiais, integrantes da personalidade dos seus elementos de maior destaque e representação.

Não é, pois, possível fixarem-se as causas etiológicas das acumulações remuneradas que, apenas, atuam como meio de aquisição para fim de desperdício, em proveito de uns e prejuízo de muitos titulares dos mesmos direitos de trabalhar e viver e, mais do que isso, afetando a regularidade e reduzindo a eficiência dos serviços públicos.

Mal endêmico na Côrte Portuguesa, que se deixou dominar pelo regime do filhotismo e da cortezania, escola de áulicos e forja de dedica-

ções, dali, com todas as suas características, se transportou para o Brasil, onde deitou raízes profundas e quasi inacessíveis aos mais drásticos processos de erradicação.

Evidentemente, remonta a mais de cem anos a sua implantação entre nós (5), tendo conseguido deter e conservar o primado da audácia de cometimentos, graças à injustificável franqueza e criminosa complacência de administrações passadas e exceções abertas ao preceito constitucional (6), exigindo, por isso, do atual governo, continuidade de vigilância, imediatismo de ação e rigor punitivo para os infratores (7).

As acumulações remuneradas, como se vê, têm a sua história, longa e fastidiosa, mas algo interessante, porque cheia de precalços, avanços e recuos, marchas e contra-marchas. Sua tradicional resistência à destruição, observa C. Maximiliano, fala muito de perto aos mistérios da fênix fabulosa dos primevos, símbolo da ressurreição entre os cristãos, sempre rediviva e, por vezes, emergente das próprias cinzas, a que se reduzia quando sentia próximo o fim das suas atividades.

Foram terminantes o decreto de 18 de junho de 1822 (8) e o preceito constitucional federal,

(5) "Não tendo sido bastantes as repetidas determinações ordenadas pelos senhores Reis d'estes 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 mais Ordens Régias concordantes com elles, pelos quais se proíbe que seja reunido em uma só pessoa mais de um officio ou emprêgo e vença mais de um ordenado; resultando do contrário manifesto dano e prejuizo à Administração Pública e às partes interessadas, por não poder de modo ordinário um tal empregado público ou funcionário cumprir as funções e as incumbências de que é duplicadamente encarregado, muito principalmente sendo incompatíveis esses officios e empregos; e, acontecendo ao mesmo tempo, que alguns d'esses empregados e funcionários públicos, ocupando os ditos empregos e officios 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..." (Decreto de 18-6-1822).

(6) Aviso n. 77, de 21-3-1864: "Dependendo de circunstâncias que variam a incompatibilidade proveniente da impossibilidade de exercicio simultâneo de empregos diversos, cargos ha que, em certos lugares, podem ser simultaneamente exercidos sem desvantagem para nenhum deles, ao passo que em outros lugares será esse exercicio impossivel ou inconveniente; donde se vê que neste objeto não se pode proferir uma decisão genérica e absoluta". Lei n. 28, de 8-1-1892; Lei n. 44-B, de 2-6-1892; Lei n. 2.924, de 5-1-1915; Lei n. 3.089, de 8-1-1916; Lei n. 3.454, de 6-1-1918; Const. de 16-7-1934.

(7) Constituição de 1937; Decreto-lei n. 24, de 29-11-1937.

(8) "Não tendo sido bastantes as repetidas determinações... pelas quais se proíbe que seja reunido em uma

de 1891, proibitivos das acumulações remuneradas (9). E conquanto incluído este na Declaração de Direitos, que lhe dava sentido de generalidade e maior amplitude, Estados houve que o omitiram (10) e outros que o restringiram (11). No próprio domínio da administração geral, a pretexto de interpretação, surgiram as exceções (12), sob o protesto de membros do Poder Legislativo (13) e do Executivo, que vetou os res-

sô pessoa mais de um officio ou emprêgo e vença mais de um ordenado... Hei por bem, e com parecer do meu Conselho de Estado, exercitar 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 elles sejam pagos dos respectivos ordenados, ou sejam metidos nas folhas formadas para esse pagamento, sem que tenham assiduô exercicio nos mesmos officios e emprêgos; e que isto mesmo se observe, ainda mesmo com aqueles que tiverem obtido dispensa régia para possuirem mais de um officio ou emprêgo 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 emprêgos".

(9) Constituição Federal de 24 de fevereiro de 1891, art. 73: "... sendo, porém, vedadas as acumulações remuneradas".

(10) Espírito Santo, Goiaz, Maranhão, Pernambuco, Piauí e Rio Grande do Sul.

(11) Constituição do Estado do Amazonas, de 1892, art. 128, § único: "O exercicio simultâneo de serviços públicos, compreendidos por sua natureza no desempenho da mesma função de ordem profissional, científica ou técnica, não deve ser considerado como acumulação de cargos diferentes para aplicação do final do art. 73 da Constituição Federal"; Consts. dos Estados do Pará e de Minas Gerais, de 1891, arts. 68 e 115: "O cidadão investido em funções de um dos poderes, não poderá exercer as de outro"; Consts. dos Estados de São Paulo e Mato Grosso, de 1891, art. 63 § 3.º do art. 55: "O cidadão investido em funções de qualquer dos três poderes políticos do Estado não poderá exercer as de outro"; Const. do Estado da Paraíba, de 1892, art. 78: "...salvo tratando-se de funções em matéria de ordem puramente profissional, científica ou técnica, que não envolva autoridade administrativa, judiciária, ou política na União ou no Estado"; Const. do Estado do Paraná, de 1892, art. 133: "... excetuadas as substituições legais e as comissões científicas ou técnicas".

(12) Lei n. 28, de 8-1-1892, art. 1.º: "...Salvo em matéria de ordem puramente profissional, científica ou técnica, que não envolva autoridade administrativa, judiciária ou política na União e nos Estados"; Lei n. 44-B, de 2-6-1892, art. 2.º: "O exercicio simultâneo de serviços públicos, compreendidos por sua natureza no desempenho da mesma função de ordem profissional, científica ou técnica, não deve ser considerado como acumulação de cargos diferentes para aplicação do final do art. 73 da Constituição"; Lei n. 2.924, de 5-1-1915; Lei n. 3.089, de 8-1-1916; Lei n. 3.454, de 6-1-1918.

(13) O deputado Gabino Besouro, na sessão de 14 de janeiro de 1892, quando da discussão única do projeto n. 180-B, que deixou de ser sancionado pelo então Presidente da República, disse: "...o artigo 2.º do projeto estabelece acumulações e procura distinguir onde a Constituição não distinguio, porquanto a Constituição proíbe acumulações remuneradas de qualquer natureza que sejam e não se pode admitir que venha uma lei especial em contraposição à lei constitucional estabelecer uma exceção".

pectivos projetos, em seguida, porém, aprovados por dois terços e convertidos em leis.

Com o transcurso dos anos, o mal avultou extraordinariamente, o que bem demonstra a publicação do decreto federal n. 7.509, de 12 de agosto de 1909, que teve por objetivo fazer "efetiva a decisão constitucional que veda as acumulações remuneradas"! A ementa, que aí está, o denuncia, não resta dúvida, porquanto fazer efetiva é tornar efetiva, é efetivar, é dar existência real ao dispositivo, é aplicá-lo, é executá-lo. Convenha-se, portanto, em que aquelas expressões, consubstanciadoras dos fins que o decreto se propôs realizar, afirmam, claramente, a continuidade da infração do respectivo preceito "que através dos regimes e dos governos, no Brasil, tem sido apenas, na prática, uma aspiração, apesar de inscrito no pacto fundamental da República" (14).

Realmente, enunciada pela palavra escrita do primeiro magistrado do País, tinha sabor oficial e definia a situação, pelo menos nesse particular. E' que, em 1912, aos 31 de dezembro, isto é, não decorridos, ainda, três anos daquele decreto, uma nova Resolução era votada no Congresso Federal, com manifesto propósito de fixar as espécies proibidas e indicar as hipóteses admissíveis de acumulações remuneradas (15), não tendo, entretanto, merecido a sanção presidencial, sob o fundamento, injustificável aliás, de que ofendia direitos adquiridos (16), como si fôsse possível tolerá-los contra a lei, ou melhor, contra expresso preceito constitucional.

(14) Razões do veto oposto pelo então Presidente da República, Marechal Hermes da Fonseca, em 10 de janeiro de 1913, à Resolução do Congresso Nacional, de 31 de dezembro de 1912, reguladora das acumulações remuneradas.

(15) Resolução, de 31-12-1912, art. 1.º: "A aceitação de emprego, comissão, cargo ou função pública remunerada por parte do funcionário civil ou militar, aposentado, reformado, jubilado ou em disponibilidade, importa na perda de todas as vantagens decorrentes da aposentadoria, reforma, jubilação ou disponibilidade. Parágrafo único. Exceção-se os mandatos eletivos, entendendo-se, porém, que aqueles que os exercem perdem as vantagens da inatividade". Art. 2.º, § 1.º: "Tratando-se de comissões eletivas, profissionais, técnicas ou científicas, a aceitação implica apenas a perda do exercício e dos vencimentos integrais, enquanto durarem as mesmas comissões". Art. 2.º: "Todo aquele que, civil ou militar, ocupa funções públicas, perde-as exercendo qualquer outro emprego, cargo ou comissão remunerada".

(16) "Existem direitos adquiridos que nasceram à sombra de leis regularmente votadas pelo Poder Legislativo e não é possível que este próprio poder venha hoje, sob pretexto de que tais direitos foram adquiridos, contra o princípio estabelecido no art. 73 da Constituição, decretar que esses direitos não existem e no gozo deles não podem continuar aqueles que os obtiveram de acordo com os preceitos determinados em lei" (Razões do veto à Resolução de 31-12-1912, do Congresso Nacional).

Tais manifestações, comprovadas em documentos oficiais, indicavam, sinão fraqueza, ou atitude acomodaticia da administração, pelo menos o domínio da clientela política sobre o Governo, ao mesmo tempo que denunciavam o mal estar reinante nas altas esferas administrativas, necessariamente apreensivas com o recrudescimento das investidas contra o tesouro público. Fôra, talvez por isso, que o Supremo Tribunal Federal, pouco depois, em setembro de 1914, reagindo contra aquele estado de coisas, assentava, com expressividade e maior segurança, que "a opinião daqueles que entendem que a parte final do artigo 73 apenas veda a acumulação de dois ou mais cargos remunerados, e não a acumulação de duas ou mais remunerações, desde que um só cargo seja exercido, tem o gravíssimo defeito de atribuir ao legislador constituinte o maior dos contra-sensos imagináveis em uma lei. Essa opinião nos leva à seguinte conclusão, repelida pelo mais elementar bom senso: a Constituição não veda a acumulação de dois ou mais cargos, não remunerados, exercidos gratuitamente, ou a acumulação de um cargo remunerado e de dois ou mais não retribuídos" (17). Era o início de outra fase que, ainda assim, não proporcionou melhores frutos, persistisse, embora, aquela alta Corte de Justiça, daí por diante, em manter o seu novo ponto de vista, único, aliás, ajustável ao cânnon constitucional. De feito, já em 1915, assentava que era generalizada e indistinta a proibição constante do artigo 73 da Constituição de 1891 (18), seguindo-se outros julgados (19). Convém, nesta altura, destacar o Acórdão de 24 de novembro de 1919, de quando, efetivamente, data a segurança do reconhecimento pelo Poder Judiciário dos efei-

(17) Acórdão, de 30-9-1914.

(18) Acórdão, de 5-5-1915: "Na proibição de acumulações remuneradas do art. 73 incide toda percepção de vencimentos, por qualquer título de cargos inacumuláveis. A não acumulação de cargos e vencimentos, visando em geral a especificação do serviço para melhor desempenho da função, e por outra parte a interdição do favoritismo, para acumulação por um mesmo indivíduo de mais de uma função federal, estadual ou municipal, ou de umas e outras simultaneamente, é uma medida geral e orgânica, constante da Declaração de Direitos, que afeta e interessa a administração pública em suas diversas esferas e não somente adstrita à administração federal".

(19) Acórdãos, de 26-7-1916; 2-8-1916; 16-6-1917; 9-10-1918; 4-1-1919; 4-5-1919; 24-11-1919; 20-12-1919; 21-6-1920; 11-8-1920; 30-7-1921; 17-5-1922; 28-6-1922; 7-8-1922; 23-8-1922; 26-8-1922; 10-12-1924; 14-4-1926; 29-7-1926; 16-8-1926; 3-9-1926.

tos jurídico-sociais e do sentido moralizador daquele salutaríssimo preceito (20), conquanto, pou-

(20) "O preceito do artigo 73 da Constituição Federal é de caráter geral e absoluto e veda toda e qualquer acumulação de remunerações, seja de cargos federais, ou de cargo federal e estadual ou municipal — revista a remuneração a modalidade que revestir que o aludido preceito constitucional não comporta as distinções feitas pela lei n. 44-B, de 2 de junho de 1892, e pela lei n. 2.221, de 1909". Ao firmar este acórdão, escreveu, ainda, o Ministro Pedro Lessa: "Votei sempre com a opinião concretizada neste acórdão. Em matéria de acumulações remuneradas a nossa lei é a Constituição Federal e não as leis secundárias promulgadas com evidente infração do preceito constitucional e, por isso, inaplicáveis. A Constituição veda a acumulação de remunerações de qualquer espécie, vencimentos, subsídio, etc., seja ou não o funcionário aposentado, reformado ou jubilado. Finalmente, está vitorioso o preceito da lei fundamental".

co antes, os Ministérios da Justiça e Negócios Interiores e da Fazenda já, a respeito, se houvessem pronunciado (21). Apesar disso, proliferavam as acumulações remuneradas que somente encontraram séria repressão, após a vitória do movimento revolucionário de 1930. No próximo artigo, apreciaremos o assunto do ponto de vista da doutrina, da legislação e jurisprudência vigentes, tão sabiamente conduzidas no último decênio da administração republicana.

(21) Aviso, de 30 de agosto de 1919; Circular n. 48, de 18 de novembro de 1919.

OS CONCEITOS EMITIDOS EM TRABALHOS ASSINADOS SÃO DE RESPONSABILIDADE EXCLUSIVA DE SEUS AUTORES. A PUBLICAÇÃO DE TAIS TRABALHOS NESTA REVISTA É FEITA UNICAMENTE COM O OBJETIVO DE FACILITAR O CONHECIMENTO DE ASSUNTOS RELACIONADOS COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.