

## ACUMULAÇÕES REMUNERADAS

J. A. DE CARVALHO E MELO

### III

Após o registo, em linhas gerais, de opiniões, leis e fatos, constitutivos, entre nós, vai em mais de cem anos, da história das acumulações remuneradas, resta-nos examiná-las à luz das normas vigorantes.

Isto é o que, desde já, passaremos a fazer, sem literatura, nem digressões abusivas. Consistirá êste nosso trabalho num estudo rápido, *per summa capita*, do assunto em fóco. Permitir-nos-emos despreziosos comentários e eis tudo. Si algo de mérito contiverem, que os analisem os aprendidos nas sábias lições dos mestres do Direito. Si frívolos, porém, que os critiquem, com severidade, e respeito, já se vê, os versados, ou entendidos, na atividade científica de "pesquisa e explicação do sentido da lei" (78); que os dissequem os doutos na arte de "revelar o pensamento que anima as suas palavras" (79), ou de fixar a "declaração precisa do conteúdo e do verdadeiro sentido das normas jurídicas" (80).

E' nosso desejo que tudo se esclareça, convenientemente, em linguagem nua de fraseologia técnica. Nada de demonstrações de largos e profundos conhecimentos alienígenos. Façamo-lo, uns e outros, em têrmos simples, correntes e de facil compreensão. Somente assim, a pouco e pouco, iremos familiarizando as massas com o Estatuto Político que mais se ajustou às nossas

atuais condições de vida, que bem corresponde às nossas necessidades e melhor regula o desenvolvimento da capacidade aquisitiva e legitimidade de exercício de direitos a cada um atribuidos, na proporção do maior ou menor esforço, ou trabalho digno, a que se entregue.

A Constituição, fixando o centro de irradiação das regras jurídicas disciplinadoras da matéria, dispõe, em seu artigo 159 :

"E' vedada a acumulação de cargos públicos remunerados da União, dos Estados e dos Municípios". Ai está um texto genuino de lei, sem atavios, superfluidades, nem omissões. Lendo-o, nada ocorrerá ao intérprete bisonho dizer ou fazer. Ao exegeta inexperto e noviço, parecerá que a clareza do preceito dispensa qualquer exame. O jurista leviano, ou pedante, recorrerá, imediatamente, à verbosidade que, de ordinário, se apresenta vazia de sentido e de substância. E' que tudo girará, sem adminículo de argumentos, em tórno do adágio inexpressivo e sedição do "*in claris cessat interpretatio*" : — nos casos claros a interpretação deixa de ser precisa. E' sempre assim. A ignorância, de mãos dadas à fatuidade, fugindo à discussão, considera, de início, desnecessário qualquer esforço de inteligência, no sentido de esclarecer o que, por mero cálculo, afirma, desde logo, ser nimamente claro.

Tolere-se-lhes a atitude em que, industriosamente, se acastelam, mas observe-se-lhes que poderão estar em êrro, ou incidir em omissão. De fato, não ha dispositivo legal que, de plano, deva

(78) Covielle, *Manuale di Diritto Civile Italiano*, ed. 1915, vol. 1, pág. 62.

(79) C. Bevilacqua, *Teoria Geral do Direito*, páginas 47.

(80) E. Espínola, *Sistema do Direito Civil Bras.*, ed. 1908, vol. 1, págs. 125.

ser considerado imune à dissecação daqueles que, na verdade, o queiram entender nas suas minúcias próprias. Não só isto, mas, por igual, em referência às demais normas integrantes, como êle, do todo que é a lei: — "*Quamvis sit manifestatissimum edictum proetoris, attamen non est negligenda interpretatio ejus*" (81): — embora claríssimo o édito do pretor, contudo não se deve descurar da interpretação respectiva.

Com efeito, "os dominios da Hermenêutica se não estendem só aos textos defeituosos; jamais se limitam ao invólucro verbal; o objetivo daquela disciplina é descobrir o conteúdo da norma, o sentido e o alcance das expressões do Direito. Obscuras ou claras, deficientes ou perfeitas, ambíguas ou isentas de controvérsia, todas as frases jurídicas aparecem aos modernos como suscetíveis de interpretação" (82). E, no caso, tratando-se de matéria continuamente debatida e sempre controversa, mais se impõe o exame do respectivo texto. A necessidade de estudo e meditação de quantos, a respeito, pretendam opinar, ou, *ex-vi* de atribuições, devam dar execução àquela regra, cresce na proporção da complexidade das relações ali reguladas. Ademais, temos à vista um dispositivo de lei, que, por isto mesmo, não é de bom aviso destacar do conjunto. Parcela integrante de um todo — a Constituição, — incompatível com fracionamento, ou gradações, sob êsse rigoroso critério, indeclinável e insubstituível, a todos nos cumpre apreciá-lo, atenta e honestamente.

A Constituição de 10 de novembro de 1937 é una e homogênea na origem, por inteiro nossa, nos princípios, regras, espírito, alcance, meios e fins. Impregna-a, a todos e a cada um dos seus elementos componentes, uma só e mesma fôrça centripeta, no sentido realista da efetiva noção de responsabilidade. E' bem a perfeita expressão do regime que plasmou e mantém no interesse do povo, "do seu bem estar, da sua honra, da sua independência e da sua prosperidade" (83). E' a afirmação, deliberada e conciente, da continui-

dade da República (84). E' a segurança da unidade da Nação (85); a garantia da homogeneidade dos sentimentos de Pátria (86). Nisso consiste o seu valor moral, político e social e se consubstancia a sua autoridade e suprema razão de ser.

Obra da inteligência e da cultura contemporânea, a Constituição em vigor tem forma e fundo inerente a peças dessa ordem de idéias. Nela se realça a coordenação essencial a complexos de normas dêsse propósito doutrinário e prática significação. Impõe-se pela admirável estrutura, que manifesta, peculiar a organismos dêsse estôfo. Ai, cada uma das partes que a integram, à semelhança do indivíduo na sociedade, existe em função do todo e somente em relação ao todo é possível considerá-la ou compreendê-la. Avultam-lhe a sistemática e o método, ordinatórios da sua elaboração e acabamento. Os seus vários dispositivos tão intimamente se entrelaçam e, co-participes da mesma substância, de tal modo se inteiram, de tal maneira se preenchem, de tal forma se completam, tal a sua característica de coesão, que não ha dissociar qualquer dêles, sem grave desequilíbrio do conjunto a que pertencem.

Calcada em postulados genuinamente republicanos, não negou efeito à legislação anterior, porventura não colidente com os seus preceitos (87), criadores, em suma, da "democracia disciplinada", no interesse geral, do povo, da nação e do Estado, inspirada no amor pelo Brasil e no desejo de salvaguardar, assegurando e consolidando, as suas instituições civis e políticas, tão da índole da nossa gente.

Ai, evocando o velho adágio — "*leges posteriores ad priores pertinent*" (88): as leis posteriores se ligam às anteriores, — temos, em tese bem se está a ver, o quanto basta como indicação do melhor critério de entendimento da norma em

(84) *Constituição*, art. 1.º cit.: "O Brasil é uma república".

(85) *Constituição*, art. 3.º: "O Brasil é um Estado Federal, constituído pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios".

(86) *Constituição*, art. 2.º: "A bandeira, o hino, o escudo e as armas nacionais são de uso obrigatório em todo o país. Não haverá outras bandeiras, hinos, escudos e armas. A lei regulará o uso dos símbolos nacionais".

(87) *Constituição*, art. 183.º: "Continuam em vigor, enquanto não revogadas, as leis que, explicita ou implicitamente, não contrariarem as disposições desta Constituição".

(88) *Digesto*, liv. 1, tit. 3, fig. 28.

(81) *Digesto*, liv. 25, tit. 4, frag. 1, § 11.

(82) C. Maximiliano, *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, ed. 1925, n. 40, págs. 41.

(83) *Constituição*, art. 1.º: "O poder político emana do povo e é exercido em nome dêle, e no interesse do seu bem estar, da sua honra, da sua independência e da sua prosperidade".

exame e como demonstração do sentido tradicional do nosso direito.

Onde, portanto, no corpo da legislação pátria, disposições houver relativas às acumulações remuneradas, algo existirá de preciosos esclarecimentos. Através da sua execução, das alterações por que tenham passado, substanciais ou apenas modificativas, de maior amplitude ou de restrição maior, e à vista dos seus efeitos no tempo e no espaço, encontrará o estudioso, sinão princípios ainda em vigor, pelo menos, presumidamente, expungidos de erros, supridos de falhas e expurgados de inconvenientes. Assim, escoldrinhando os arquivos, poderá o intérprete alinhar, paralelamente, enorme série de lições práticas, observações interessantes e ensinamentos experimentais, que muito lhe facilitarão o trabalho de pesquisa.

E si, destacados do respectivo conjunto, ou apreciados em face de elementos do próprio contexto e dos de outros de leis congêneres, forem iguais os dispositivos, os de ontem e os de hoje, os do império e os da República, os de 1891 a 1930 e os emergentes da revolução, até 1937, os de todas, ou de qualquer dessas épocas e os vigentes, não haverá, parece, motivo plausível para substituição do modo de prescrutar-lhes o sentido e o alcance, de entendê-los e, mesmo, de executá-los.

Para que, entretanto, assim se oriente o estudo, é aconselhável a quem o faça, premunir-se, de si para si, contra os argumentos retóricos, ou apriorísticos, que lhe ocorrerem. Recomenda-se-lhe cuidado para não se barafustar com o sofisma. Evite a petição de princípio. Fuja ao entinema. Cautela com o círculo vicioso. Olhe o paralogismo. Não se deixe iludir com induções apresadas e faceis conclusões de silogismos mal construídos. Proceda precatamente, levando em conta, também, e principalmente, o tempo em que surgiram tais preceitos. Pese muito as circunstâncias que os ditaram, a necessidade que os inspirou, os motivos que os determinaram. Mais. Procure conhecer o fundo de fixidez, ou de transitoriedade, imanente à lei integrada por semelhantes disposições.

Dentro daquele âmbito de considerações está a regra em exame, que, diferente na forma redacional, é, no entanto, em relação ao objetivo, idêntica às anteriores, expressas nas constituições de

1891, 1926 e 1934 e, salvo raríssimas excessões, nas leis que se lhes filiaram, apresentando-se, por conseguinte, sob tal aspecto, como símile perfeito dêsses diplomas legais.

Em verdade, no Brasil constitucional, império e república, todo o dispositivo que, a respeito, tem surgido, visa, direta e exatamente, a acumulação de remunerações, aludindo, em plano inferior, a cargos ou funções, ou a estas e àqueles. Ainda nas soluções de continuidade abertas pelos pronunciamentos armados, bem assim nas modificações resultantes dos movimentos de opinião da maioria dominadora, ou do consenso unânime do escol nacional, diverso não foi o critério seguido.

Referimo-nos a exceções, porque, de fato, uma disposição, pelo menos, houve destoante da forma sempre adotada. A lei n. 3.089, de 1916, dispôs sobre a aceitação de cargos, ou funções públicas, mas de caráter efetivo, por parte do funcionário ativo, ou inativo (89). Entretanto, mesmo nesses termos, fixou a acumulação de remunerações.

Com aquele objetivo, visando cargo, ou função e uma e outro, têm sido, realmente, estabelecidas incompatibilidades que, por interessarem à essência da própria organização política, vigem, ainda, com o caráter originário, absoluto e formal, em contraste com outras, de feição relativa e variável, conforme vêm dispondo as respectivas leis. Aquelas, isto é, as incompatibilidades absolutas ou melhor, permanentes, sem qualquer outra preocupação, têm entendido, contínua e invariavelmente, com a investidura em mais de um cargo ou função; estas, as temporárias, têm visado, em rigôr, a acumulação remunerada, com que de quando em quando transige, a simultaneidade de exercício, a que uma vez por outra aquiesce, e a conservação do cargo ou função anterior, que em determinados casos legitima.

(89) Lei n. 3.089, de 5 de janeiro de 1916, art. 132, ns. I — "A aceitação de cargo, ou função pública efetiva, por parte do funcionário que já exerça outra em qualquer serviço ou repartição federal, importará *ipso facto*, na perda de todos os direitos, regalias e vantagens de que gozava anteriormente como funcionário, exceto a contagem de tempo de serviço para aposentadoria no novo cargo, si, de acôrdo com o respectivo regulamento ou lei especial, a ela tiver direito"; e III — "Nenhum funcionário público jubilado, reformado ou aposentado poderá ser nomeado para qualquer lugar dos quadros das repartições públicas".

Assim é que, partindo do princípio, "comum a todas as Constituições regulares" (90), da existência ou "divisão e harmonia dos poderes políticos" (91), "harmônicos e independentes" (92), ou "independentes e coordenados entre si" (93), houve sempre identidade de vista, no sentido de proibir aos ocupantes dessas funções a acumulação. De feito, em termos gerais, vedava-se ao cidadão "investido em função de qualquer dos tres poderes federais" exercer as do outro (94) e ainda o é, de modo especial, pois que, ao juiz, embora em disponibilidade, impede-se o exercício de outra função pública, sob pena de perder o cargo judiciário e todas as vantagens correspondentes (95), e aos membros do Parlamento Nacional, a aceitação de cargo, comissão ou emprêgo remunerado (96).

Ai, no estado atual da legislação, para logo se vê, com aludir a exercício, se consubstanciam as incompatibilidades permanentes, de investidura, absolutas, repetimo-lo, a que uma só exceção se abre ao deputado e ao membro do Conselho Federal, qual seja a de desempenhar "missão diplomática de carater extraordinário" (97), hipótese, aliás, já prevista nas Constituições de 1891, 1926 e 1934 (98).

Por outro lado, era e é defeso, ainda, ao cidadão "acumular um mandato com outro de carater legislativo, federal, estadual, ou municipal" (99), ser, concomitantemente, deputado e senador (100), ou "pertencer, ao mesmo tempo, à Câmara dos Deputados e ao Conselho Federal" (101), proibições estas, por igual, absolutas, terminantes, permanentes, incondicionais.

E a idéia de incompatibilidade anda sempre associada à de repugnância de duas ou mais coisas, situações, estados, ou modos de ser entre si, quando se lhes atribue essa qualidade, ou se lhes

(90) Rui Barbosa, *O artigo 6.º da Constituição e a Intervenção de 1920 na Baía*, págs. 49-50.

(91) *Constituição do Império*, art. 9.º.

(92) *Constituições de 1891 e 1926*, art. 15.

(93) *Constituição de 1934*, art. 3.º.

(94) *Constituições de 1891, 1926*, art. 79, e *Const. de 1934*, § 2.º do art. 3.º.

(95) *Constituições de 1934*, art. 65, e de 1937, art. n. 92.

(96) *Constituição de 1937*, alínea b do art. 44; *Consts. de 1891 e 1926*, art. 23 e *Const. 1934*, n. 2, art. 33.

(97) *Constituição de 1937*, alínea b do art. 44.

(98) *Constituição de 1891, Reforma Const. de 1926*, § 1.º, art. 23; *Const. 1934*, § 2.º do art. 33.

(99) *Constituição de 1934*, n. 3, § 1.º do art. 33 cit.

(100) *Constituição do Império*, art. 31; de 1891 e 1926, § 3.º do art. 16.

(101) *Constituição de 1937*, § 2.º do art. 38.

reconhece êsse carater. As coisas assim declaradas excluem-se reciprocamente, repelem-se mutuamente. Os estados, as situações, os modos de ser, considerados incompatíveis, não se harmonizam, não se combinam, não se ajustam, não ha meio, nem processo de reuni-los num mesmo corpo. E' que se lhes nega admissibilidade de coexistência, de coetaneidade ou contemporaneidade num dado indivíduo, num todo, ou num conjunto. O que é incompatível é inconciliável, não se disfarça, não se dissimula. Os efeitos da incompatibilidade são substancialmente absolutos. A temporariedade a esta atribuída não tira nem afeta a natureza daqueles, copartícipes que são da mesma essência da causa de que decorrem. Vivem com esta e com ela desaparecem.

No domínio das exceções, convém registrar que a Constituição de 1934 autorizava a aceitação e o exercício, pelo deputado, da função de Ministro de Estado (102) e, pelo juiz, a de cargo de magistério (103) sem que incorresse, um ou outro, deputado ou juiz, na perda do mandato ou do cargo (104). Isso, aliás, já o fazia o Estatuto do Império, em referência ao senador, enquanto que ao deputado cominava a pena de perda da função, possibilitando-lhe, porém, o retôrno, mediante reeleição, caso em que poderia acumular ambas as funções (105). Paralelamente, autorizava-se, àquele tempo, essa acumulação, si já era o cidadão deputado, ou senador (106).

Do ponto de vista da aceitação de outro cargo, ou função, sem prejuizo do que ocupasse, ou ocupe, da simultaneidade de exercício de mais de um cargo, ou função pública, e do recebimento

(102) *Constituição de 1934*, art. 62.

(103) *Constituição de 1934*, art. 65.

(104) *Constituição de 1934*, arts. 62 e 65.

(105) *Constituição do Império*, art. 29.º: "Os Senadores e Deputados poderão ser nomeados para o cargo de Ministro de Estado, ou Conselheiro de Estado, com a diferença de que os Senadores continuam a ter assento no Senado, e o Deputado deixa vago o lugar na Câmara e se procede a nova eleição, na qual pode ser reeleito, e acumular as duas funções".

(106) *Constituição do Império*, art. 30.º: "Também acumulam as duas funções, si já exerciam qualquer dos mencionados cargos, quando foram eleitos".

acumulado de remunerações, a verdade é que variaram as normas ordinárias disciplinadoras do assunto, conquanto, em tese, não pudessem, nem devessem ter interpretação diferente os preceitos a que, a seu tempo, se filiaram.

De fato, ante os meios e fins então previstos, confrontem-se as disposições originárias, proibitivas das acumulações remuneradas, no império e na república. Examinem-se todas elas, comparando-as entre si, e uma única será a conclusão a que chegarão quantos o fizerem, à luz dos princípios da hermenêutica, qualquer que seja o método adotado ou escolhido.

Na realidade, visando objetivo comum, diretamente e em termos iguais, os preceitos constitucionais que deram corpo, força, vigor e legitimidade existencial às respectivas regras de execução, guardaram, sempre, semelhança filológica e uniformidade jurídica. E "as leis conformes no seu fim devem ter idêntica execução e não podem ser entendidas de modo que produzam decisões diferentes sobre o mesmo objeto" (107).

Não é possível, sem grave erro deixar à margem esse critério de observação, de tamanha segurança, porque assente nessa ligação que, em verdade, existe de todas as leis a um só e único sistema, ou a um só e mesmo corpo de todos os dispositivos pertinentes à matéria regulada.

Pedimos, desde já, aos leitores que se não apressem em recriminações a esse nosso conceito. Não somos imobilistas. Sabemos que a coletividade evolve e com ela o Direito. Tal conhecimento, aliás, não constitui privilégio de ninguém. Está na consciência de toda gente e até ao alcance da própria mediocridade. Todos sentimos as transformações sucessivas de usos e costumes, regras e convenções, direitos e deveres, crimes e penas. Todos percebemos as mutações por que vêm passando o indivíduo, a família, a associação, o povo, a nação, o Estado, a humanidade, enfim. Justamente por isso, as leis refletem os princípios dominantes na época em que surgem. Mas, si idêntico é o seu modo de dizer, si não difere a finalidade prevista, si a diretriz de hoje à de ontem se ajusta com perfeição, si é o mesmo o caminho que a igual destino conduz e, lado a lado, pouco ou nada se diferenciam as exceções, então abertas ao preceito geral coercitivo, não se justifica o em-

préstimo de sentido diverso a expressões por êste usadas, si, através do tempo, mantiveram estas igual significação.

Ninguém ignora que, via de regra, o fim de um dispositivo não deve ser considerado eterno, absoluto, único, imutável, constante, estável, permanente. Sabe-se, porém, paralelamente, que, no caso em aprêço, não ha estabelecer diversidade entre os anteriores e o atual preceito, porquanto se apresentam êles uniformes no continente, no conteúdo, no sentido, na extensibilidade de efeitos, na compreensibilidade do assunto e no âmbito de aplicação, que se diga prática e proveitosa. Não ha, por conseguinte, atribuir-lhes dessemelhanças, ou presumi-los distintos. Não. Entre uns e outros, não ha disparidades, antes medem-se pela mesma craveira, afinam pela mesma tecla, atuam pelos mesmos meios e colimam o mesmo resultado imeditivo das acumulações remuneradas.

E' o que passaremos a demonstrar, apreciando, em confronto, as disposições constitucionais que, entre nós, originariamente, dispuzeram a respeito.

Prescreviam a Constituição de 1891, a Reforma Constitucional de 1926 e a Constituição de 1934, e determina a Constituição de 10 de novembro de 1937, respectivamente :

"...sendo, porém, vedadas as acumulações remuneradas" (108);

"E' vedada a acumulação de cargos públicos remunerados da União, dos Estados e dos Municípios" (109).

Examinados à luz do método filológico, verificar-se-á, de início, que os dispositivos acima transcritos, aos pares, se alinham, com uniformidade atômica e molecular, com absoluta igualdade vocabular e sintática, os anteriores (*Const. de 1891 e Reforma Const. de 1926, art. 73*) e os mais recentes (*Constituições de 1934, art. 172 e de 1937, art. 159*).

Confrontados, entre si, emergirá, desde logo, a unicidade de fundo, de meios e de fins, que os corporificam.

(108) *Constituição de 1891 e Reforma Constitucional de 1926, art. 73.*

(109) *Constituição de 1934, art. 172, e Constituição de 1937, art. 159.*

(107) Carlos Maximiliano, *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, pág. 167.

Efetivamente, o adjetivo qualificativo explicativo "remunerados", posposto ao substantivo "cargos", dá à composição em que figura sentido idêntico ao que o qualificativo restritivo "remuneradas", junto ao substantivo "acumulações", comunica à frase em que se contém. Idêntico, sim, porque, sendo um só o princípio nuclear dêesses preceitos, êles, assim, intrinsecamente, se homogeneizam. E' que são êles indistintos. E' que não diferem na essência. E' que não variam de substância. Origem, natureza, propriedade, atributos e finalidade, tudo os irmana, tudo os unifica. Um veda o que o outro, a seu turno, proibe: "acumulações remuneradas", ou "de cargos públicos remunerados".

Uma e outra expressões, tais como ali se enunciam, afastam da ação, que objetivam — recebimento acumulado de retribuições — toda a idéia de potencialidade, impregnando-a, ao mesmo tempo, de carater, nitidamente ativo, real, existente, material, ou seja, efetivo, mas dessa efetividade peculiar ao exercício do cargo ou função pública, indispensável à aquisição do direito ao vencimento, ou à remuneração correspondente ao padrão fixado em lei (110).

Ora, acumulação sempre se entendeu como ato ou efeito de acumular, de amontoar, de sobrepôr, de ajuntar uma a outra coisa, de concentrar em si. Acumulação é pilha, cúmulo, montão. Em todas as épocas e em qualquer dos vários ramos do Direito, em retórica, em medicina, em física, em mecânica, onde quer que seja empregada, ou apareça, tem a acumulação o mesmo sentido de reunião de duas ou mais coisas, de afluxo para igual ponto, de convergência para idêntico centro, de acréscimo sôbre um objeto, ou pessoa, etc. Isso, pelo menos, é o que dizem os mestres da língua.

Remuneração, por sua vez, tomada genericamente, tem conservado, sempre, a significação de

(110) *Estatuto dos Funcionários*, art. 107: "Vencimento é a retribuição paga ao funcionário pelo efetivo exercício do cargo, correspondente ao padrão fixado em lei. — Art. 108: "Remuneração é a retribuição paga ao funcionário pelo efetivo exercício do cargo, correspondente a dois têrços do padrão de vencimento e mais as quotas ou percentagens que, por lei, lhe tenham sido atribuídas, ou, no caso de funcionário da carreira de diplomata, do vencimento do cargo acrescido da representação. — Art. 109: "Somente nos casos previstos em lei poderá perceber vencimento ou remuneração o funcionário que não estiver no exercício do cargo.

estipêndio, honorário, mensalidade, ordenado, paga, pagamento, retribuição, salário, sôldo, vencimento. Nisto, também, são acordes, unânimes mesmo, os mais autorizados dicionaristas.

Parece ocioso, portanto, afirmar que a expressão "acumulações remuneradas", contida no artigo 73 da Constituição de 1891 e da Reforma Constitucional de 1926, equivale a retribuições amontoadas, sobrepostas, empilhadas, ou, em outros têrmos, a salários que se empilharam, a vencimentos que se sobrepuseram, a remunerações que se amontoaram.

Remunerado, particípio passado adjetivado do verbo remunerar, por isso mesmo e à semelhança do que acontece com o vocábulo remuneração, já-mais teve, nem se admite que o tenha, sentido diferente do verbo de que ambos derivam.

Concorrentemente, releva notar que a desinência "ado", de origem latina, "posposta aos radicais que denotam movimento, indica ato, ação feita, estado atual" (111), ou seja o "efeito produzido por essa ação, seu resultado" (112). Isto porque "ação é a operação, o exercício da potência; ato é o produto da ação de uma potência, e o exercício de uma faculdade intelectual ou moral" (113). O mesmo sucede com a desinência "ido", que, com igual carater, correspondente ao que está "feito, obrado, posto, possuído", aparece, por exemplo, em "nascido", particípio passado do verbo nascer, por sua vez, equivalente a "nado", de idêntica significação.

Remunerado exprime ali, não o sentido peculiar ao cargo, ou função pública, mas a própria execução do ato decorrente dêesse dito sentido que lhe é atributivo.

Cargo, ou função pública, acrescentamos nós, ensina Bluntschli, "é um órgão do corpo do Estado com sua missão pública própria" (114), constituindo-lhe, em conjunto, o mecanismo, ou sistema de atividades. Cargos e funções são partes em que se subdividem o Govêrno, a Administração e a Justiça, elementos, a seu turno, compo-

(111) *Novo Dic. crítico e etimológico da lingua portuguesa*, Francisco Solano Constâncio, ed. 1836; *Novo Dic. da Língua Port.*, Eduardo Faria, quarta edição.

(112) *Tratado dos sufixos da lingua latina e sua sinonímia*, Antônio José de Souza, ed. 1868.

(113) *Dic. de Sinónimos*, J. F. da Rocha Pombo, ed. 1914, págs. 86; Roquete e Fonseca, pág. 10.

(114) *Théorie générale de l'Etat*, pág. 470, apud "Direito Político", Nestor Massena, pág. 474.

mentos do Estado organizado. Podemos considerá-los, cargos e funções, meios pelos quais pode o cidadão prestar, onde e como lhe for indicado, a sua colaboração à administração pública em geral. Por via dêles, é que exerce o Governo a sua ação e preenche o Estado a sua finalidade.

A idéia de cargo, ou função pública, está intimamente ligada à de ordenado, ou vencimento, que se lhe deve estipular. Assim o entenderam a Constituição do Império (115), as Constituições republicanas de 1891 (116), de 1926 (117), de 1934 (118), e prescreve a Constituição em vigor (119).

Assim é que, comentando o n. 25 do artigo 34 da Constituição de 1891, disse João Barbalho: "... é o legislativo a quem cabe a atribuição de criar, regular e estipendar os empregos necessários, visto que nisso vai decretação de despesas..." (120). E Carlos Maximiliano, discorrendo sobre o n. 24 do artigo 34 da Reforma Constitucional de 1926, fixou que "... a criação de um cargo público traz à idéia, logo, novo onus para o Tesouro" (121). A êsse respeito, não ha controvérsia. E' absolutamente pacífico o princípio de que, isolado, ou de carreira, de provimento vitalício, efetivo, em comissão, ou por prazo fixo, qualquer que seja a denominação que se lhe dê, seja qual for a classe ou quadro a que pertencer, confira-se-lhe maior ou menor soma de atribuições, direitos, ou prerrogativas, adicionem-se-lhe ou não, deveres especiais, o cargo público encerra sempre em si mesmo a noção elementar da retribuição. Como órgão do Estado, assim nasce e assim permanece, até que seja extinto. E, si em outro porventura se transforma, conserva aquele

(115) "E' da atribuição da Assembléia Geral: criar ou suprimir empregos públicos, e estabelecer-lhes ordenados" (art. 15, n. XVI).

(116) "Criar e suprimir empregos públicos federais, fixar-lhes as atribuições, e estipular-lhes os vencimentos" (n. 25 do art. 34).

(117) "Criar e suprimir empregos públicos federais, inclusive os das Secretarias das Câmaras e dos Tribunais, fixar-lhes as atribuições e estipular-lhes os vencimentos" (n. 24, do art. 34).

(118) "Criar e extinguir empregos públicos federais, fixar-lhes e alterar-lhes os vencimentos, sempre por lei especial" (n. 6 do art. 39).

(119) "... seja qual for a forma de pagamento" (alínea a do art. 156).

(120) *Constituição Federal Bras.* (1891), 2.<sup>a</sup> ed., 1924, pág. 177.

(121) *Comentários à Constituição Bras.* (1926), 3.<sup>a</sup> edição 1929, pág. 464, n. 307.

atributo, que lhe é orgânico e essencial. Varia, apenas, a modalidade da contra-prestação devida, a designação dada à importância destinada ao pagamento dos serviços prestados pelo seu ocupante. Será vencimento, remuneração, gratificação, ou representação; será salário, ou diária, em referência ao extranumerário; serão custas, ou emolumentos, para os que não têm retribuição determinada e paga pelo Tesouro Público. Não importa a especialização do estipêndio, pois que, qualquer que seja ela, é inerente ao cargo, ou função pública.

Temos, por conseguinte, que em face dêsse enunciado axiomático, era e é, evidentemente, dispensável essa declaração, salvo, já se vê, para o fim de dar a conhecer o valor real, a quantia exata do vencimento, ou remuneração atribuída ao cargo, ou do salário relativo à função, correspondente, respectivamente, ao padrão, ou a certa e determinada série funcional. Si não é para isto, permitase-nos, a êsse propósito e a mêdo embora, taxar de supérflua a respectiva adjetivação.

Convém, entretanto, assinalar que não ha admitir superfetações na lei e, muito menos, na Constituição vigente. São claros os seus textos e o seu contexto é claro. E' perfeita na forma, firme nos princípios, íntegra no conjunto e impecável na propriedade das expressões de que usa. Dentro dêsses limites, conseguintemente, para desautorizar qualquer burla ao dispositivo, bastar-lhe-ia que, a respeito, tivesse estabelecido:

"E' vedada a acumulação de cargos, ou funções públicas, da União, dos Estados e dos Municípios",  
e não haveria exceção que se legitimasse.

Porque, porém, não o fez, cumpre ao intérprete pesquisar o motivo que teria levado o Constituinte a exprimir-se de modo diverso, a razão pela qual se referiu, literalmente, ao atributo do cargo público.

Vem daí, portanto, a necessidade indeclinável de apreciar o preceito contido no referido artigo 159, à luz do processo sistemático que consiste "em comparar o dispositivo sujeito a exegese, com outros do mesmo repositório, ou de leis diversas, mas referentes ao mesmo objeto" (122).

E será êsse o nosso trabalho, após ligeiro exame que, em seguida, faremos da proibição, ao tempo do Império, das acumulações remuneradas.

(122) Carlos Maximiliano, *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, ed. 1925, pág. 133., n. 130.

Estatuia o decreto de 18 de junho de 1822 :

"...hei por bem e com o parecer do meu conselho de estudo, excitar a observância das sobreditas determinações para evitar todos êstes inconvenientes, ordenando que os presidentes, chefes e magistrados das repartições a que são adidos êsses funcionários, não consentam, debaixo de plena responsabilidade, que êles sejam pagos dos respectivos ordenados ou sejam metidos nas folhas formadas para êsse pagamento".

A simples leitura da regra põe em evidência a respectiva finalidade : — impedir as acumulações remuneradas.

Apreciemos, agora, o artigo 159 da Constituição em face de outros que nela se contêm.

Compulsando o Estatuto Político de 10 de novembro, aí encontraremos os artigos 22, 44, alíneas e parágrafo único, e 92.

Dispõe o artigo 22 :

"Mediante acôrdo com o Governo Federal, poderão os Estados delegar a funcionários da União a competência para a execução de leis, serviços, atos ou decisões do seu governo".

O Estado, exercendo atribuições constitucionais privativas (art. 21), ou exclusivas (art. 23), ou executando serviços de competência federal, que, por lei, lhe tenham sido cometidos (art. 19), age, normalmente, por meio de órgãos do seu governo, administração e justiça. Em tais condições, não resta dúvida de que a delegação de qualquer parcela dessa competência a funcionário da União importará, sempre, em admitir o desempenho de certos atos por pessoa estranha aos quadros do seu funcionalismo.

Assim, também, em posição diversa, se entendia na vigência da Constituição de 1891, que, no parágrafo 3.º do artigo 7.º, estabelecia :

"As leis da União, os atos e as sentenças de suas autoridades serão executados, em todo o país, por funcionários federais, podendo, todavia, a execução das primeiras ser confiada aos governos dos Estados, mediante anuência dêstes".

Aquí era a União que poderia confiar a funcionários estaduais, ali é o Estado que pode delegar a funcionários federais, sob a mesma condição, no entanto, em qualquer das hipóteses, de prévio acôrdo, ou anuência, o que faz realçar a característica de bilateralidade da convenção e emergir bem nítida, a distinção existente entre aquele e êste funcionários.

Referindo-se à espécie, disse C. Maximiliano, àquele tempo : "As disposições do § 3.º salvaguardam a autonomia recíproca e a eficácia da ação dos poderes federais e locais. As autoridades superiores da República dispõem de auxiliares diretos para executar os seus atos e sentenças de acôrdo com a orientação dos chefes responsáveis. Podem aproveitar-se dos serviços de funcionários do Estado, si êste consentir" (123).

*Mutatis mutandis*, é idêntica a situação atual.

Ora, é manifesto que, aceitando o funcionário da União aquela incumbência, conquanto passe a exercer comissão extranha às funções peculiares ao cargo federal de que é titular, não perderá seu lugar efetivo.

Aí está um caso de afastamento do exercício do cargo público federal, sem direito, de certo, ao respectivo vencimento; para o desempenho pelo seu ocupante de função pública estadual ativa e, necessariamente, remunerada. Confrontados êste e o preceito do artigo 159, evidencia-se o sentido da proibição que neste se faz de acumulação de cargos públicos remunerados, como sendo, e de fato o é, de acumulações remuneradas, por simultaneidade de exercício.

Cotejado, por sua vez, com o disposto no parágrafo único do artigo 7.º da Carta de 1934 :

"Podem os Estados, mediante acôrdo com o Governo da União, incumbir funcionários federais de executar leis e serviços estaduais e atos ou decisões das suas autoridades",

não é lícito concluir de modo diferente, pois que ali, também, eram vedadas acumulações dêsse gênero e, aliás, deixando de parte as respectivas exceções, em têrmos fielmente reproduzidos no artigo 159 da Constituição.

Prescreve o artigo 44 do Estatuto Político em vigor :

“Aos membros do Parlamento Nacional é vedado :

b) aceitar ou exercer cargo, comissão ou emprêgo público remunerado, salvo missão diplomática de caráter extraordinário.

Parágrafo único. No intervalo das sessões, o membro do Parlamento poderá reassumir o cargo público de que for titular”.

A regra acima transcrita proibe : 1) a aceitação de cargo, comissão ou emprêgo público remunerado, e 2) o exercício de cargo, comissão ou emprêgo público remunerado, hipótese absolutamente inconfundíveis. Aquela entende com a investidura, o que se traduz em incompatibilidade permanente ; esta se limita ao desempenho efetivo das respectivas funções, espécie que consubstancia a incompatibilidade temporária. A primeira persiste durante todo o tempo do mandato, enquanto que a segunda se circunscreve aos períodos de atividades parlamentares.

O participio passado adjetivado “remunerado”, qualificativo daqueles substantivos, aí figura com a mesma significação com que é empregado no artigo 159. Nesta e naquela normas, objetiva a retribuição. E porque esta somente decorre do exercício do cargo, comissão ou emprêgo público, é que ali se usa do verbo exercer.

Omita-se na mencionada alínea “b” dêsse artigo o aludido adjetivo e entrará ela em choque com o sentido do parágrafo único do mesmo artigo.

Na verdade, si ali apenas se vedasse ao membro do Parlamento Nacional “aceitar ou exercer cargo, comissão ou emprêgo público”, não haveria como legitimar a permissão de que reassumissem êle, “no intervalo das sessões”, o cargo de que fôsse titular, isto quanto à segunda parte da alínea, pois que, em referência à primeira, qualquer que seja a hipótese, visa a proibição o ingresso nos quadros do funcionalismo e a investidura, mesmo em cargo em comissão.

Dir-se-á, talvez, que, sendo essa a finalidade do preceito, poderá o Deputado ou Conselheiro aceitar cargo público, desde que decline do respectivo vencimento. Provará, porém, demais, o argumento, porquanto as situações não se equivalem. Realmente, em uma, assegura-se um estado legal preexistente ; em outra, no entanto, impede-se que, durante somente aquela fase, estado igual se institua. Ademais, o próprio parágrafo único em confronto com a alínea “b”, exclue o argumento e repele a exdrúxula conclusão, me-

lhor diremos, indução. E’ que a alínea, vedando “aceitar ou exercer” cargo público remunerado, durante o mandato, faz realçar, no parágrafo que autoriza a reassunção do exercício, a anterioridade do provimento do cargo de que for titular o Deputado ou Conselheiro.

Esta, aliás, é a exata interpretação dêsses dispositivos que, em princípio, não diferem dos que regulavam a matéria nas Constituições de 1891, 1926 e 1934. Na vigência dêstes Estatutos, perdia o mandato o membro do Congresso Nacional que aceitasse cargo público (124) E, enquanto aquelas declaravam de modo geral : “o mandato legislativo é incompatível com o exercício de qualquer outra função durante as sessões” (125), esta, a de 1934, prescrevia, em claros termos : “No intervalo das sessões, o Deputado poderá reassumir as suas funções civis, *cabendo-lhe então as vantagens correspondentes à sua condição...*” (126).

Evidencia-se, à vista disso, que o exercício e a remuneração constituem o objeto da proibição, pois que, ao tempo do Império, com assento no artigo 33 da respectiva Constituição, estabelecia o Aviso de 19 de novembro de 1836 : — “Não receberão vencimentos dos seus empregos os Senadores e Deputados que, durante o intervalo das Sessões Legislativas ordinárias ou extraordinárias, não os forem exercer, e se conservarem na côrte sem expressa licença do Governo...”

Também nesse caso, temos o afastamento do exercício, sem perda do cargo.

Estatue o artigo 92 :

“Os juizes, ainda que em disponibilidade, não podem exercer qualquer outra função pública”.

Veda-se-lhes, portanto, não o exercício, que daria direito à remuneração, mas a investidura em qualquer cargo ou função pública. Ressalta aqui a ausência do adjetivo “remunerado”, dando ao preceito feição incontrastável de incompatibilidade irremovível.

Conclue-se do exposto que o dispositivo do artigo 159 da Constituição proibe, direta e pro-

(124) *Const.* 1891 e 1926, § único do art. 24 ; *Const.* 1934, § 5.º do art. 33.

(125) *Consts.* 1891 e 1926, art. 25.

(126) *Const.* 1934, § 4.º do art. 33.

ximamente, as acumulações remuneradas e a simultaneidade de exercício de cargo, ou função pública, de que aquelas decorreriam, e, mediatamente, a de aceitação de outro por quem já ocupe lugar na administração, como funcionário (127), ou extranumerário (128), ou em organismos paraestatais (129).

Mediatamente, sim, porque ha no disposto no artigo 159 da Constituição algo de ductibilidade e muito de previsão, apanágio das leis sábias, elaboradas com conhecimento de causa, dos homens, do meio e do momento em que surgem, destinadas, portanto, a longa duração.

Tanto assim é que, sem abrir frincha na proibição de acumular remunerações, nem dar margem à coexistência de exercício de funções e cargos públicos federais, estaduais, ou municipais, de uns ou de outros, destas e daqueles e de empregos em autarquias, admite que, no caso, por exemplo, de substituição remunerada, o funcionário, nomeado substituto, exerça "o cargo ou a função, enquanto durar o impedimento do respectivo ocupante" (130), perdendo, durante êsse tempo, "o vencimento ou remuneração do cargo de que é ocupante efetivo" (131); mas adquirindo "direito a perceber o vencimento ou a gratificação" atribuído ao substituído (132). Também no caso em que "o ocupante de cargo isolado ou de função gratificada estiver afastado por medida disciplinar ou inquérito administrativo, será substituído por funcionário" (133) que, nessa hipótese, apenas "receberá o vencimento ou remuneração do cargo ou a gratificação da função" (134) por aquele até então percebida.

Atende-se bem em que cada um dêsses dispositivos revela, indisfarçavelmente, o propósito de evitar a simultaneidade de exercício e a acumulação de retribuições.

(127) *Estatuto dos Funcionários*, art. 211, n. 1: "A acumulação de funções ou cargos da União com os dos Estados ou Municípios...".

(128) *Decreto-lei* n. 240, de 4 de fevereiro de 1938, art. 60.

(129) *Estat. dos Funcionários*, art. 211, n. 1: "... bem assim das entidades que exercem função delegada de poder público, ou por êste mantidas ou administradas, ou cuja manutenção esteja a seu cargo".

(130) *Estatuto dos Funcionários*, § 1.º do art. 90.

(131) *Estatuto dos Funcionários*, § 3.º do art. 90.

(132) *Estatuto dos Funcionários*, § 2.º do art. 90.

(133) *Estatuto dos Funcionários*, art. 9.

(134) *Estatuto dos Funcionários*, § único do art. 92.

Não só isso, pois que em caso previamente estabelecido e sem perda do cargo efetivo de que é titular, autoriza a nomeação de funcionário "para exercer cargo isolado, provido em comissão" (135). Ai, por igual, se manifesta, literalmente, o sentido que emana da regra contida no aludido artigo 159 da Constituição, qual seja o de impedir o recebimento cumulativo de retribuições, cumprindo àquele optar por uma delas.

Com efeito, o artigo 110, do Estatuto dos Funcionários dispõe que "o funcionário nomeado para exercer cargo isolado, provido em comissão, perderá o vencimento ou remuneração do cargo efetivo", facultando-se-lhe, porém, "optar por êle", si for superior ao atribuído ao novo cargo (136).

Era o que, em termos mais amplos, o Decreto-lei n. 24, de 29 de novembro de 1937, interpretativo daquele preceito constitucional, estabelecia em seu artigo 7.º: "O funcionário civil, ou militar, que aceitar nomeação para exercer cargo em comissão com vencimentos fixados em lei, perderá, enquanto durar êsse exercício, os proventos do cargo efetivo, mas a êste voltará desde que cesse a comissão".

A legitimidade dêsse provimento estende-se ao funcionário aposentado ou em disponibilidade, igualmente subordinado à cláusula impeditiva de acumular o provento respectivo e o vencimento do novo cargo. Perderá aquele e perceberá êste (137).

Mais. Fiel sempre ao mesmo princípio que veda a contemporaneidade de exercício e a acumulação remunerada, consente-se em que o funcionário federal, mediante "prévia e expressa autorização do Presidente da República", exerça, em comissão, cargo ou função estadual (138), ou seja nomeado para desempenhar "outras funções de Governo ou administração" (139).

Em referência a retribuições acumuladas, não ha dizer que haja exceções, porquanto as hipóteses legais que, com êste carater, nos oferece o Estatuto dos Funcionários, umas não são vencimento nem remuneração e outras correspondem

(135) *Estatuto dos Funcionários*, art. 110.

(136) *Estatuto dos Funcionários*, § único do art. 110.

(137) *Estatuto dos Funcionários*, art. 216.

(138) *Estatuto dos Funcionários*, art. 214.

(139) *Estatuto dos Funcionários*, art. 215: "Ao funcionário que, por nomeação do Presidente da República, exercer outras funções de governo ou administração em qualquer parte do território nacional, será permitido optar pelo vencimento ou remuneração do próprio cargo".

à função ou ao cargo exercido pelo funcionário. Entre aquelas estão a ajuda de custo, as diárias e as quebras de caixa, contando-se entre estas a função gratificada, as gratificações e não será demais que se lhes acrescente a representação.

De fato, "a ajuda de custo destina-se a indenizar o funcionário das despesas de viagem e de nova instalação" (140); as diárias, por sua vez, são concessão, "a título de indenização das despesas de alimentação e pousada" (141); as quebras de caixa representam, por si mesmas, compensação por diferenças de caixa, muito comuns às funções de pagar e receber (142). A função gratificada "é a instituída por lei para atender a encargos de chefia e outros que não justifiquem a criação de cargo" (143), motivo por que, sendo "vedado ao funcionário exercer atribuições diversas das inerentes à carreira a que pertencer ou do cargo isolado que ocupar", permite-se-lhe que o faça de "funções de chefia" e de "comissões legais" (144).

Tão pouco é possível considerar o recebimento de gratificação adicional por tempo de serviço como retribuição de serviço. O vencimento ou remuneração tem caráter atual, enquanto que aquela representa um prêmio dado pelo Estado àqueles

(140) *Estatuto dos Funcionários*, § 1.º do art. 138.

(141) *Estatuto dos Funcionários*, art. 130.

(142) *Estatuto dos Funcionários*, art. 184.

(143) *Estatuto dos Funcionários*, art. 85.

(144) *Estatuto dos Funcionários*, art. 272.

que, durante certo e determinado espaço de tempo, mantiveram a mesma solicitude e eficiência no desempenho do cargo ou função que lhe foi confiado.

O critério a que obedece a outorga da gratificação comum, si não corresponde a serviço extraordinário, entende com trabalho técnico ou científico, ou com as dificuldades ou perigos que ao funcionário podem oferecer zonas ou locais, ou a natureza do serviço que lhe cumpre executar.

Quanto ao recebimento da gratificação por exercício de funções em órgão legal de deliberação coletiva, cumulativamente com o vencimento ou remuneração do cargo, ou o provento da inatividade, parece-nos perfeitamente justificável e sem feição infringente do artigo 159 da Constituição. E' que, si não está, de alguma forma, ligada ao cargo, o seu exercício, que dá direito à gratificação, em nada prejudica o desenvolvimento dos trabalhos normalmente atribuídos ao funcionário público.

A' vista do exposto, concluímos insistindo em que o preceito contido no artigo 159 da Constituição objetiva impedir a acumulação de vencimento ou remuneração e, por isso mesmo, deixa, sabiamente, o Govêrno com a liberdade de ir buscar o técnico, já funcionário público, para, sem perda do cargo que ocupa, exercer, temporariamente, comissão ou desempenhar trabalhos que reclamam conhecimentos especializados.

Aí está o que pensamos sôbre acumulações remuneradas, assunto que, bem se está a ver, outros poderão desenvolver melhor.

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.