

## § 26. ACUMULAÇÃO DE CARGOS NA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL

CAIO TACITO

*Direitor e Catedrático de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da Universidade de Guanabara*

**INTRODUÇÃO.** 1. Uma herança da Côrte Portuguesa. 2. As proibições do direito português.

**I: A TRADIÇÃO BRASILEIRA.** 3. Inutilidade das leis do Império. 4. Predomínio das exceções expressas à proibição da Constituição republicana de 1891. 5. A proibição mitigada do período 1930-1966.

**II: O DIREITO CONSTITUCIONAL VIGENTE.** 6. Um nôvo comando jurídico. 7. Exatidão da enumeração: a omissão das fundações criadas pelo Estado. 8. Acumulação dum cargo gratuito? 9. Limites das acumulações permitidas. 10. Exclução dos aposentados ou reformados.

**CONCLUSÕES.** 11. Novidades e esclarecimentos.

### INTRODUCAO

1. *Uma Herança da Côrte Portuguesa.* A nova *Constituição federal*, vigente a partir de 15 de março de 1967, voltou a tratar, em seu artigo 97, do tormentoso problema de acumulação de cargos públicos, cujas raízes mergulham, secularmente, em nossa história legislativa.

Tivemos oportunidade de recensear, em antigo trabalho sôbre a matéria, a evolução do direito positivo pátrio, observando que, práticamente, as acumulações remuneradas nasceram no Brasil, como herança recebida da côrte portuguesa, na qual o privilégio de poucos monopolizava os emprêgos públicos.

Se mostrou, em página célebre, como a acumulação remunerada era fruto originário do valdismo palaciano.<sup>1</sup>

---

1. Barbalho, *Comentarios à Constituição Federal Brasileira*, 1902, pág. 339.

2. *As Proibições do Direito Português.* O direito português cogitou de proibí-las, desde a *Carta Régia de 6 de maio de 1623*, confirmada no *alvará de 8 de janeiro de 1627*, no *decreto de 28 de julho de 1668* e em várias outras Ordens Régias subseqüentes.

Não obstante a vedação legal de que "seja reunido em uma só pessoa mais de um officio ou emprêgo, e vença mais de um ordenado", persistiu a prática das acumulações, "acontecendo, ao mesmo tempo, que alguns dêsse empregados, e funcionários públicos, ocupando os ditos emprêgos, e officios recebem ordenados por aquêles 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".

Pelos fundamentos acima transcritos o *decreto de 18 de junho de 1822*, do Príncipe Regente, mandava cumprir as determinações anteriores, ordenando que:

"os presidentes, chefes e magistrados das repartições, a que são adidos êsses funcionários, não consintam, debaixo de plena responsabilidade, que êles sejam pagos dos respectivos ordenados, ou sejam metidos nas fôlhas formadas para êsse pagamento, sem que tenham assiduo exercício nos seus officios e empregos: e que isto mesmo se observe, ainda mesmo com aquêles, que tiverem obtido dispensa régia para possuírem 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 empregos".

## I

### A TRADICAO BRASILEIRA

3. *Inutilidade das Leis do Império.* O mesmo princípio foi renovado, no Império, em sucessivas leis especiais. Assim, o *artigo 6º da Lei de 25 de setembro de 1828* vedou a acumulação de gratificações, "mesmo quando tiver diversos exercícios", a qualquer official da extinta imperial brigada de marinha; o *decreto de 18 de setembro de 1829* proibiu aos párocos acumular as funções de Juiz de Paz e o de 20 do mesmo mês e ano interditou a êsse último o exercício cumulativo das funções de juizes ordinários, de Fora, ou de Órfãos, ou das de Provedores; o *artigo 22 da lei de 14 de junho de 1831* estabeleceu que os membros da Regência, enquanto nela estivessem, não podiam exercer outro emprêgo, nem mesmo as funções de Senador ou Deputado; a *lei de 1º de outubro de 1828, artigo 19*, reconheceu, como

possível motivo de escusa ao vereador eleito, o exercício de emprêgo civil, eclesiástico ou militar, cujas obrigações fôsem incompatíveis de se exercerem conjuntamente, e o *Decreto Nº 371, de 20 de setembro de 1845*, declarou que os secretários e mais empregados das Câmaras Municipais que eleitos vereadores, que não se escusassem pelo motivo acima indicado, não poderiam acumular as funções de seus emprêgos; o *Decreto Nº 9.015, de 15 de setembro de 1883*, vedou o exercício simultâneo de emprêgos retribuídos com os do Ministério dos Negócios de Agricultura, Comércio e Obras Públicas e o *Decreto Nº 9.031, de 3 de outubro do mesmo ano*, proibiu aos empregados públicos dependentes do Ministério do Império o exercício da advocacia e a acumulação de emprêgos.

Todo êsse minucioso trabalho legislativo foi praticamente inútil. A acumulação remunerada continuou a florescer, com o concurso das interpretações convenientes ou da incúria administrativa.

4. *Predominio das exceções expressas à proibição da Constituição republicana de 1891.* Instaurada a República, fixou, desde logo, a *Constituição de 1891* o princípio proibitivo.

O artigo 73 da *Carta Republicana de 1891* estabeleceu que:

"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."

Consagrado constitucionalmente o impedimento, parecia encerrada a prática nociva. Os interesses eram, porém, superiores à norma jurídica. Logo, as *Leis Nºs. 28, de 8 de janeiro de 1892, e 44-B, de 2 de junho do mesmo ano*, em cuja elaboração foi influente a intervenção de Rui Barbosa, criavam exceções expressas à norma constitucional absoluta, mandando:

- a) respeitar os direitos já adquiridos por empregados inamovíveis ou vitalícios e por aposentados;
- b) considerar excluído da proibição o exercício simultâneo, quando atinente a matéria profissional, científica ou técnica.

Não faltava, por certo, algum fundamento aos que sustentavam ser, em casos especiais, recomendável, senão mesmo vantajosa a acumulação. Ninguém contestará a justeza da pergunta de Rui:

"Suponhamos a coexistência de um curso de bacteriologia e um instituto consagrado às investigações dêste ramo de estudos. Seria acaso mais proveitoso

às sociedades, nesses dois serviços, distribuí-los entre um prático sem teoria e um teorista sem prática, do que reuni-los num Pasteur, num Kock, num Osvaldo Cruz, num Carlos Chagas?''.

Assim seria, efetivamente, se as injunções de interesses imediatos não fizessem dominar, na seleção dos valores técnicos, critérios políticos, ou pessoais, estendendo, ainda, sem limites, o conceito de cargo técnico, que mais se guiaria pelo valor dos salários do que pela substância das funções. Torcia-se a letra constitucional em interpretações suspicazes e acomodatócias. Pela porta estreita das exceções transitava toda a multidão dos apadrinhados e poderosos. Os excessos foram tantos que Floriano Peixoto, em sua mensagem ao Congresso, em 7 de maio de 1894, escrevia:

''De entre as providências de caráter legislativo urgentemente reclamadas, devo indicar à vossa atenção... a interpretação formal da disposição relativa à acumulação remunerada de funções públicas.''

Mais tarde, o *Decreto Nº 7.503, de 12 de agosto de 1909*, tentaria vencer o mal, cancelando as exceções das leis de 1892, obrigando os ocupantes de dois ou mais empregos e cargos públicos à opção por um só dos salários e propondo-se, em suma, ao objetivo afinal inoperante de sua ementa: ''Faz afetiva a disposição constitucional que veda as acumulações remuneradas''.

Também o Supremo Tribunal Federal, em inúmeros acórdãos, declarou, repetidamente, a inconstitucionalidade das acumulações remuneradas.

Voltaria, entretanto, a prevalecer, a partir de 1915, o sistema de exceção ao preceito geral. Em sucessivas leis orçamentárias foram reguladas situações especiais; a título de regulá-la, mitigava-se a redação constitucional, como nos *artigos 104 a 107 da Lei Nº 2.924, de 5 janeiro de 1915*, modificados e ampliados nos *artigos 105 e 132 da Lei Nº 3.089, de 8 de janeiro de 1916*, e no *artigo 44 da Lei Nº 4.242, de 5 de janeiro de 1921*.

Amparada nessas muletas legais, a acumulação remunerada se desenvolveu, largamente, passando quase a constituir sinal de evidência social ou política a multiplicidade de emprêgos e posições oficiais.

5. *A proibição mitigada do período 1930-1966.* Com o movimento revolucionário de 1930, voltaria, porém, a mentalidade de saneamento do mal secular. O *Decreto Nº 19.576, de 8 de janeiro de 1931*, estabelece normas severas contra as acumulações remuneradas, tornando-as ilícitas,

salvo, temporariamente, as funções de magistério, ou dêste com cargo técnico ou científico, "provada a compatibilidade de horários e limitada a acumulação a dois cargos no máximo". Pouco depois, contudo, o *Decreto Nº 19.949, de 2 de maio do mesmo ano*, limitaria os seus rigores, ampliando as exceções legais.

*A Constituição de 1934, em seu artigo 172*, adotou o sistema de proibição mitigada, que inspirava o quadro legislativo da época, admitindo a acumulação de cargos de magistério e técnico-científico, respeitada a compatibilidade de horários.

*O artigo 159 da Carta outorgada em 10 de novembro de 1937* restabeleceu, porém, o sistema de proibição absoluta, que foi regulado, inclusive no tocante às sanções, no *Decreto-lei Nº 24, de 29 de novembro daquele ano*, que o estendeu aos empregados de sociedades de economia mista e autarquias de previdência.

*A Constituição de 1946* adotou, no seu *artigo 185*, a forma sintética, que a lei e a jurisprudência construíram ampliativamente, vedando a "acumulação de quaisquer cargos, exceto a prevista no artigo 96, Nº I (a do cargo de professor com o de juiz) e a de dois cargos de magistério ou de um dêstes com outro técnico ou científico, contando que haja correlação de matérias e compatibilidade de horário".

## II

### O DIREITO CONSTITUCIONAL VIGENTE

6. *Um novo comando jurídico. A Emenda Constitucional Nº 20, de 25 de maio de 1966*, dando nova redação a êsse preceito constitucional, introduziu duas inovações apreciáveis: primeiramente, ampliou a permissão de acumular a dois cargos "destinados a médicos"; em segundo lugar, adotou a técnica discriminativa, passando a enumerar a vedação do exercício simultâneo de cargos "no Serviço Público federal, estadual, municipal ou dos Territórios e Distrito Federal, bem como em entidades autárquicas, paraestatais ou sociedades de economia mista".

Êsse elemento histórico parece-nos essencial à perfeita exegese do texto vigente.

Confronte-se, com as anteriores, a norma atual, contida no *artigo 97 da Constituição do Brasil de 1967*:

“Art. 97. É vedada a acumulação remunerada, exceto:

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 públicas e sociedades de economia mista.

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

As linhas gerais do preceito são as mesmas, mas há inovações significativas, que exprimem, tanto gramatical como teleologicamente, um novo comando jurídico.

A regra continua a ser a da vedação, sendo, portanto, de se entender restritivamente as exceções abertas ao princípio.

Aperfeiçoando, todavia, a técnica, o legislador abandonou a terminologia genérica, que marcava o dispositivo equivalente na *Carta de 1946* (deferindo ao legislador comum, ou mesmo ao intérprete, distinguir a extensão da norma) para discriminar, exaustivamente, a área de sua aplicação.

7. *Exatidão da enumeração: a omissão das fundações criadas pelo Estado.* Onde o *artigo 185* se limitava a aludir à “acumulação de quaisquer cargos”, o atual preceito, após a enumeração dos casos permitidos, define, com exatidão, que “a proibição de acumular se estende a cargos, funções ou empregos em autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista”.

Como todo o capítulo sobre funcionários públicos é obrigatório para os Estados (*artigo 13, Nº V da Constituição de 1967*), era desnecessário mencionar a discriminação vertical, ou de hierarquia federativa, dos serviços públicos, como fazia a *Emenda Constitucional Nº 20, de 25 de maio de 1966*. Desta, porém, o legislador constituinte herdou, com melhor técnica, a abrangência de órgãos da administração indireta, substituindo a expressão ambígua “entidades paraestatais” pela expressa menção às “empresas públicas”.

Tendo, assim, destacado espécies determinadas de tipos de entes descentralizados —autarquia, empresa pública e sociedade de economia mista—

temos como válido o argumento de que a norma não atinge a outras dessas formas de administração indireta, ou descentralizada, a saber, as fundações criadas pelo Estado, sob a modêlo do direito privado e a regência da legislação trabalhista.

Quando quis aludir a todos os gêneros, a Constituição apropria o termo genérico "administração indireta", ou "descentralizada", v.g., nos artigos 65 e 48.

No regime da Constituição de 1946, entendeu-se excluídos da proibição de acumular os empregos nas fundações do Estado,<sup>2</sup> não se computando, também, como de exercício em cargo público, o tempo de serviço nelas prestado por militar.<sup>3</sup>

Em sentido contrário manifestou-se, recentemente, a Comissão de Acumulação de Cargos, com o apoio do ilustre Consultor-Geral da República.<sup>4</sup>

Sem embargo do aprêço que nos merecem essas autorizadas opiniões, não nos convence a sua fundamentação, que se alicerça na equiparação que a *Lei da Reforma Administrativa (Decreto-lei número 200, de 25-2-67)* estabeleceu entre as fundações e as emprêsas públicas.

Primeiramente, essa norma especial tem sentido limitado, por sua própria natureza. A assemelhação visa, apenas, aos objetivos da organização administrativa, e não regula as relações jurídicas de emprêgo.

De outra parte, trata-se de preceito que apenas vigora no tocante à Administração Pública Federal, não se estendendo a dos Estados e Municípios, quando a norma constitucional sôbre acumulação é única (e há de ter a mesma aplicação) nas três ordens de serviços públicos.

A fundação, embora instituída por lei e com recursos fornecidos pelo Estado, é pessoa de direito privado, conforme a melhor doutrina e o assento recente da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.<sup>5</sup>

É, exatamente, para distinguí-los dos órgãos da Administração direta, oferecendo-lhe maior flexibilidade operativa, que a lei trouxe, para a ex-

---

2. Ver: "Revista de Direito Administrativo", vol. 68, pág. 268; "Diário Oficial" de 28 de janeiro de 1965, pág. 1.085.

3. Parecer do então Consultor-Geral da República, Ministro A. Gonçalves de Oliveira.

4. "Diário Oficial" de 28-2-68, pág. 1.731.

5. "Revista Trimestral de Jurisprudência", vol. 37, pág. 151.

cução de certos serviços públicos, figuras típicas do direito privado, como as sociedades comerciais e as fundações.

Se, portanto, no preceito em análise, o texto constitucional (da lavra de exímio o experiente administrativista) incluiu as primeiras e omitiu as segundas, parece-nos que o elemento histórico e finalístico conduz, lógicamente à interpretação de que os empregos nas fundações não estão contidos na proibição de acumular.

8. *Acumulação dum cargo gratuito?* Outra tese vinculada à redação do artigo 97 da atual Constituição é a que leva em conta o retorno às expressões "acumulação remunerada", adotadas na *Constituição de 1891, artigo 73, in fine*.

Criticando essa terminologia, se chega ao extremo de concluir que estariam permitidas as acumulações de cargos, em que um dêles fôsse gratuito.<sup>6</sup>

Contradita eficaz e completa a êsse entendimento foi, contudo, oferecida, com excelente cópia de argumentos, no Parecer N<sup>o</sup> 559-H, de 6 de setembro de 1967, do Sr. Consultor-Geral da República, ao qual aderimos, por inteiro.<sup>7</sup>

9. *Limites das acumulações permitidas.* A disposição constitucional vigente manteve a conquista da *Emenda Constitucional N<sup>o</sup> 20*, permissiva da acumulação de "dois cargos privativos de médicos" (*artigo 97, N<sup>o</sup> IV*) e limitou, expressamente, quanto aos juizes, a acumulação com um único cargo de magistério (*artigo 97, N<sup>o</sup> I*), colocando termo à ambigüidade da remissão ao *artigo 96, N<sup>o</sup> I, constante do artigo 185 da Constituição de 1967*, que facultava o argumento da ilimitação da acumulação de cargos para os magistrados e da insenção do requisito de correlação de matérias, também, agora, expressamente exigida (§ 1<sup>o</sup> do artigo 97).

10. *Exclusão dos aposentados ou reformados.* Inovação importante e de alcance prático inegável é a que se contém no § 3<sup>o</sup> do artigo 97. Ficou excluída da proibição de acumular,<sup>8</sup> a simultaneidade da percepção dos proventos da aposentadoria com a remuneração decorrente do exercício

6. 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, pág. 53/s.

7. "Diário Oficial" de 15-9-1967, pág. 9.447.

8. Como bem dizia o projeto Carlos Medeiros Silva, sendo, no particular, excrescente e errôneo o acréscimo da palavra "proventos".



de mandato eletivo, cargo em comissão ou contrato para prestação de serviços técnicos ou especializados.

Visa a norma a atrair ao exercício de tais *munus* ou funções públicas, os funcionários inativos, até então obrigados à opção entre aquelas vantagens.

A norma se aplica, por igual, aos militares reformados ou na reserva (*artigo 94, § 6º*).

A medida favorece aos aposentados ou reformados a partir da nova Constituição, como aos que se achavam na inatividade. Assim decidiu, acertadamente, o Supremo Tribunal Federal, interpretando a disposição em causa.<sup>9</sup>

#### CONCLUSOES

11. *Novidades e esclarecimentos.* Se, portanto, a *Constituição de 1967* não quebrou a tradição histórica, nem revolucionou o sistema preexistente, trouxe novidades e esclarecimentos que a execução da norma irá aprofundar, esmaecendo as dúvidas e unificando a hermenêutica do novo texto, que se apresenta mais explícito o tecnicamente aperfeiçoado.

---

9. *Revista Trimestral de Jurisprudência*, vol. 42, pág. 505.