

zido campo de ação, não admitindo exceções senão aquelas expressamente declaradas.

7. A Constituição Federal de 1967, ao dispor sobre a matéria, estabeleceu princípio rígido da extensão proibitiva, eliminando as dúvidas e os debates que proliferavam em torno do texto da Carta de 1946. Assim é que, em seu artigo 97, § 3.º, preceituou:

“A proibição de acumular se estende a cargos, funções ou empregos em autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista”,

redação esta mantida na vigente Emenda Constitucional n.º 1 (§ 2.º do artigo 99).

8. Era evidente a impossibilidade de se aplicar às fundações instituídas pelo Poder Público a regra constitucional, não fôsse a equiparação contida no § 2.º do artigo 4.º do Decreto-lei n.º 200, de 25-2-1967 (Reforma Administrativa), nestes termos:

“Equiparam-se às Empresas Públicas, para os efeitos desta lei, as Fundações instituídas em virtude de lei federal e de cujos recursos participe a União, quaisquer que sejam suas finalidades”.

9. De tal equiparação resultou a inclusão daquelas entidades no regime da acumulação, conforme se infere do Parecer n.º 642-H, desta Consultoria-Geral da República.

10. Acontece, porém, que o Decreto-lei n.º 900, de 29 de setembro de 1969, ao introduzir inúmeras alterações no Decreto-lei n.º 200-67, revogou, expressamente, o § 2.º, do artigo 4.º, deste último, consoante disposição do seu artigo 8.º, vale dizer, eliminou a equiparação contida na Reforma Administrativa.

11. E, para ser mais explícito em relação ao regime jurídico dessas instituições, preceituou, *verbis*:

“Não constituem entidades da Administração Indireta as fundações instituídas em virtude de lei federal, aplicando-se-lhes, entretanto, quando recebem subvenções ou transferências à conta do orçamento da União, a supervisão ministerial de que tratam os artigos 19 e 26 do Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967” (artigo 3.º do Decreto-lei n.º 900).

12. Como se vê, retirou-se as fundações do quadro de órgãos que compreendem a Administração Federal (artigo 4.º do Decreto-lei número 200-67), restando, tão-somente, a supervisão ministerial prevista, nos ar-

tigos 19 e 26, na forma do que dispõe o artigo 3.º do Decreto-lei n.º 900, como elo de sua vinculação aos ditames da Reforma Administrativa.

13. Não vejo como se possa aplicar a tais entidades os princípios do instituto da acumulação, desde que o suporte legal que ensejou a sua aplicação deixou de existir, mediante revogação expressa.

14. No momento, entender-se o contrário equivaleria a ampliar o texto constitucional que trata da espécie, o que é defeso, máxime em matéria de acumulação, cuja rigidez das regras fundamentais deve ser observada em todos os sentidos.

É o meu parecer, s.m.j.

Brasília, 23 de abril de 1970.

ROMEO DE ALMEIDA RAMOS
Consultor-Geral da República

IV — Parecer apresentado ao Conselho Departamental da Faculdade de Direito da Universidade do Estado da Guanabara pelo Professor Arnaldo Wald

O emprego na Faculdade de Direito da Universidade do Estado da Guanabara não constitui acumulação para os fins do Estatuto dos Funcionários Públicos.

1. O Funcionário da Biblioteca Nacional Rômulo Baptista Morado declarou, em 4 de agosto de 1969, que acumulava as suas funções na referida repartição federal com o emprego de bibliotecário contratado, de acordo com a legislação trabalhista, pela Fundação Universidade do Estado da Guanabara, não havendo coincidência de horários (fls. 1 e 2 do processo).

2. Foi ouvido o Grupo de Acumulação de Cargos que, a fls. 6 e 7 do presente processo, em 5 de março de 1970, opinou no sentido de considerar a acumulação ilícita, sugerindo, outrossim, a instauração de inquérito administrativo para apurar a boa ou má fé do funcionário.

3. Na mesma data, o Diretor substituto da Divisão do Pessoal, pelo despacho de fls. 8, resolveu “considerar ilícita a acumulação em aprêço e encaminhar consequentemente o processo à Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, para as providências cabíveis, a fim de ser apurada, mediante instauração de inquérito administrativo, a boa ou má fé do aludido servidor”.

4. Foi dada ciência do despacho ao interessado em 31 de março e a Direção da Faculdade de Direito da UEG solicitou em 2 de abril o processo, que foi remetido em 3 do corrente pelo ofício B.N. n.º 130/70,

tendo o Conselho Departamental determinado que sobre a matéria fôsse dado parecer.

5. Se, durante muito tempo, a matéria objeto do presente processo foi objeto de controvérsia, é certo que, atualmente, tanto o princípio constitucional, como o espírito e a letra da legislação federal ordinária e a própria jurisprudência administrativa, assim como os pronunciamentos reiterados da doutrina, convergem no sentido de reconhecer que o exercício de emprêgo em fundações universitárias não constitui acumulação.

6. Efetivamente, o texto constitucional vigente, quando trata da acumulação, somente se refere à administração central e às autarquias, às empresas públicas e às sociedades de economia mista. *A contrario sensu*, a extensão excepcional determinada pelo legislador constitucional não abrange os empregos contratados, sob a forma da legislação trabalhista, com as fundações que têm personalidade jurídica de direito privado.

7. Na matéria, o princípio constitucional é aplicável basicamente aos funcionários públicos da administração central, e nos casos em que o constituinte pretendeu estender a norma a outras hipóteses o fez de modo expresso, não admitindo o texto fundamental interpretações analógicas. A enumeração feita pelo legislador foi, no caso, taxativa e não meramente exemplificativa, tanto mais que implica em restrição de direito para o funcionário.

8. Já, aliás, anteriormente ao texto constitucional vigente, sem que houvesse o amparo da atual letra da Lei Magna, os tribunais entenderam que as fundações universitárias — e em particular a Universidade do Estado da Guanabara — eram pessoas jurídicas de direito privado, considerando, outrossim, que estavam excluídos da proibição de acumular os empregos nas fundações do Estado, como se verifica pelos reiterados pronunciamentos do Excelso Supremo Tribunal Federal (*Revista Trimestral de Jurisprudência*, vol. 37, pág. 151).

9. É verdade que, com base no Decreto-lei n.º 200, de 25-2-1967, a Comissão de Acumulação de Cargos e, posteriormente, a Consultoria Geral da República entenderam que a vedação de exercer emprêgo nas fundações já decorreria não mais da Constituição Federal, mas sim da legislação ordinária sobre a reforma administrativa. Tanto assim que, nas decisões proferidas para impedir que o funcionário pudesse exercer simultaneamente emprêgo nas fundações, o fundamento legal era a conjugação do texto constitucional com a norma da legislação ordinária contida no Decreto-lei n.º 200, como se verifica, por exemplo, pela leitura do parecer H-858 da Consultoria Geral da República, de 29-7-1969 (*Diário Oficial*, Seção I — Parte I, de 14-8-1969, pág. 6.924).

10. Mesmo naquela ocasião, a doutrina considerou inaplicável à matéria a equiparação das fundações às empresas públicas contida no Decreto-lei n.º 200, pois a Lei da Reforma Administrativa constituía “norma espe-

cial” com “sentido limitado por sua própria natureza”. Nela “a assemelhação visa, apenas, aos objetivos da organização administrativa e não regula as relações jurídicas de emprêgo” (CAIO TÁCITO, *in Arquivos*, vol. 105, março de 1968, pág. 6). Efetivamente, o Decreto-lei n.º 200 nunca pretendeu interferir na legislação do pessoal, nem modificar as normas contidas no Estatuto do Funcionário Público, estabelecendo, tão somente, reformulações à organização administrativa, para permitir mais flexibilidade e maior dinamismo aos órgãos da administração pública central e descentralizada. Foi essa a sua finalidade específica e não se pode extrair do texto de lei norma que nele não pretendeu incluir o legislador, fazendo com que *dixit plus quam voluit*, tanto mais que a equiparação estabelecida foi para um fim específico e determinado, excluindo-se, pois, a sua ampliação para alcançar finalidades diversas.

11. Acresce que as normas sobre acumulação, pela sua própria natureza, se aplicam em todos os níveis do Estado Federal, ou seja, abrangendo tanto a União, como os Estados e os Municípios, enquanto, ao contrário, o problema da organização administrativa é matéria de peculiar interesse e da competência específica de cada unidade política. Não podia, assim, por motivos técnicos, o legislador federal incluir disposições referentes à acumulação de cargos, modificando, inclusive, a posição do legislador constituinte, em texto referente à organização administrativa da Federação.

12. Tais argumentos visam esclarecer que, mesmo frente ao Decreto-lei n.º 200, o exercício de emprêgo em fundações não constituía acumulação, pois o princípio constitucional não podia sofrer extensões em virtude da lei ordinária na matéria e a interpretação da Lei da Reforma Administrativa leva à conclusão que ela não pretendia nem podia, em boa técnica, regular as relações jurídicas de emprêgo existentes nas Fundações.

13. O problema está, todavia, atualmente superado em virtude do disposto no Decreto-lei n.º 900, de 29-9-1969, que modificou o artigo 4.º do Decreto-lei n.º 200 e prescreveu *ipsis verbis* no seu artigo 3.º que:

“Não constituem entidades da administração indireta as Fundações instituídas em virtude de lei federal...”.

14. Não constituindo, *ex vi legis*, a fundação entidade da administração indireta e não sendo, evidentemente, órgão da administração direta, a equiparação determinada pela Lei de Reforma Administrativa desapareceu e evidencia-se que não mais pode ser considerado como acumulação o exercício de emprêgo em fundação universitária, não só em virtude da norma constitucional, como também de acordo com a legislação ordinária federal.

15. Se às fundações instituídas em virtude de lei federal não são entidades da administração indireta, *a fortiori* não o são as universidades

que têm personalidade jurídica de direito privado, reconhecida, inclusive, pelos tribunais, como é o caso da Universidade do Estado da Guanabara.

16. A pretendida equiparação entre fundações e autarquias, de um lado, ou entre fundações e empresas públicas, de outro, não encontra, aliás, amparo nos próprios textos legislativos federais.

Efetivamente, em análise dos vários diplomas recentes que surgiram na legislação federal, o Procurador RICARDO CESAR PEREIRA LIRA teve o ensejo de lembrar que, tratando do ensino superior, a Lei Federal n.º 5.540, de 28-11-1968, no seu artigo 4.º, distinguiu entre as autarquias e as fundações, o que já acontecera previamente com a Lei n.º 4.024, de 20-12-1961, que fixou as diretrizes e bases da Educação Nacional (artigo 81). Idêntica é a orientação do Decreto-lei Federal n.º 778, de 21-8-1961, que, tratando das normas processuais trabalhistas, se refere separadamente às autarquias e às fundações de direito público, o mesmo ocorrendo com o Decreto-lei Federal n.º 1.063, de 21-19-1969, que estabeleceu as inelegibilidades (artigo 1.º, 11, letra b, n.º 15, e artigo 1.º, II, letra d).

17. Acresce, ainda, que o próprio DASP reconheceu que as funções e empregos na Legião Brasileira de Assistência, que é entidade privada, não se incluem na proibição de acumular, havendo também reiteradas decisões considerando que não constitui acumulação o emprego sujeito à Consolidação das Leis do Trabalho, na Fundação Hospitalar do Distrito Federal (Parecer da Comissão de Acumulação no processo n.º 3.673, publicado no *Diário Oficial* de 26-1-1962, pág. 1.063).

18. Não havendo dúvida quanto à caracterização da Universidade da Guanabara como fundação com personalidade jurídica de direito privado, conforme está qualificada pela lei, pelos seus estatutos e pela jurisprudência dos tribunais, e estando comprovado que a situação do bibliotecário da Universidade se rege pela legislação trabalhista, evidencia-se, pois, a inexistência de qualquer acumulação, não podendo, com a devida vênia, prevalecer o decidido a fls. 6 a 8 do presente processo.

19. Finalmente, acresce que sobre a matéria acaba de se pronunciar, por solicitação do Magnífico Reitor da Universidade do Estado da Guanabara, a Comissão de Acumulação de Cargos do Estado, em parecer que foi aprovado pelo Exmo. Sr. Secretário de Administração e cujas conclusões se encontram publicadas no *Boletim Oficial* do Estado de 1.º de abril de 1970, à pág. 12 e seguintes. No referido parecer, reconheceu-se que as funções e empregos exercidos na Universidade do Estado da Guanabara não constituíam acumulação, conforme se verifica pela ementa, que é a seguinte:

“Sem prejuízo das restrições que possa impor no exercício de sua liberdade de contratar, o Estado da Guanabara não pode estender aos cargos, funções e empregos nas Fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público a proibição de acumular contida no artigo 99 da Constituição Federal”.

20. Não diverge do entendimento dominante o eminente Consultor-Geral da República, que acaba de decidir no parecer 1-032, de 23-4-1970, preferido no Processo 616-68 e publicado no *Diário Oficial* da União, Parte I, de 4-5-1970, à pág. 3.196, que:

“Acumulação de cargos. Fundações instituídas por lei federal.

Não há que se aplicar àquelas entidades os princípios da acumulação desde que a equiparação prevista no parágrafo 2.º do artigo 4.º do Decreto-lei n.º 200, de 1967, foi expressamente revogada (art. 8.º do Decreto-lei n.º 900, de 1969)”.

A opinião do Consultor-Geral da República que, no caso, endossou parecer anteriormente proferido pelo Consultor Jurídico do DASP, mereceu a aprovação do Exmo. Sr. Presidente da República, tornando-se, assim, vinculatória para toda a administração e tendo a mesma autoridade que os Decretos do Poder Executivo, de modo que todas as repartições públicas federais são obrigadas a acatar a decisão presidencial.

21. Pelo exposto, verifica-se que tanto *ex vi* das disposições constitucionais, como em virtude do texto expresso do artigo 4.º do Decreto-lei n.º 900, o emprego em fundação não constitui acumulação, não podendo prevalecer, pois, a aplicação de qualquer sanção e descabendo, com a devida vênia, a abertura de inquérito administrativo, devendo, salvo melhor juízo, ser reconsiderado o despacho de fls. 8 para ser mantido o funcionário no exercício de suas funções, como será de direito e justiça.

Rio de Janeiro, maio de 1970.

ARNOLDO WALD